



Assemblée générale

Distr. générale
16 août 2007
Français
Original : anglais

Soixante-deuxième session

Point 54 a) de l'ordre du jour provisoire*

Questions de politique macroéconomique

Commerce international et développement

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport rend compte des faits nouveaux qui ont marqué l'évolution du commerce international et du système commercial multilatéral dans la période récente, au premier rang desquels le programme de travail adopté dans le cadre de l'OMC à Doha, ainsi que des conséquences qu'ils impliquent pour les pays en développement. Le cycle de Doha comme le système commercial multilatéral se trouvent aujourd'hui à un tournant décisif. Un accord sur les modalités pour l'agriculture et pour l'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA) s'impose d'urgence si l'on veut le mener à bien avant la fin de 2007. Il faut qu'il tienne ses promesses en matière de développement, notamment en assurant aux pays en développement un accès substantiel aux marchés de produits agricoles et industriels et l'entrée sur les marchés de services. S'il aboutit à un résultat équilibré, équitable et axé sur le développement, il ne pourra qu'améliorer les perspectives de croissance économique et de développement et contribuer ainsi à la réalisation des objectifs de développement énoncés dans la Déclaration du Millénaire (OMD).

* A/62/150.



I. Introduction

1. Le présent rapport a été établi à la demande de l'Assemblée générale, qui, dans la résolution 61/186 du 20 décembre 2006, prie le Secrétaire général, agissant en collaboration avec le secrétariat de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), de lui présenter à sa soixante-deuxième session un rapport sur l'application de cette résolution et sur les faits nouveaux concernant le système commercial multilatéral.

II. Tendances d'évolution du commerce international et du développement

2. Poursuivant l'expansion soutenue amorcée en 2002, l'économie mondiale a progressé en 2006 de 5,4 %, soit nettement plus vite que la population mondiale (1,2 %), ce qui a facilité une hausse du PIB réel par habitant dans la majeure partie du monde. Les pays en développement ont vu leur revenu par habitant augmenter de plus de 5 % et leur part de la production mondiale passer à 23 %. Au regard de l'objectif (OMD) d'une réduction de moitié de la pauvreté en 2015, les résultats varient selon les régions, l'Asie s'appêtant à dépasser cet objectif alors que l'Afrique, malgré une croissance remarquable de près de 5 % en moyenne depuis 2000, est restée en deçà des taux nécessaires pour l'atteindre.

3. Le commerce international aura été un puissant moteur de la croissance économique et du développement. Sur la période 2000-2005, les exportations ont représenté plus de 60 % de l'accroissement du PIB pour les pays en développement et de 40 % pour les pays les moins avancés (PMA), contre 30 % dans le cas des pays développés. En 2006, les exportations mondiales de marchandises se sont accrues de 14,8 %, pour s'établir à 12 000 milliards de dollars des États-Unis. Les produits manufacturés représentaient dans les 72 % des échanges mondiaux de marchandises, et les produits agricoles quelque 8 %. Quant aux minéraux et combustibles, qui se situent à 17 %, ils continuent à progresser du fait de l'augmentation de la demande et de la hausse récente des cours des produits de base. La part des pays en développement dans les exportations mondiales de marchandises est passée de 35,9 à 36,8 %. C'est la région de l'Amérique latine et des Caraïbes qui affiche l'essor le plus rapide des exportations (19 %) suivie de l'Asie (17 %) et de l'Afrique (11 %). Les PMA ne sont pas restés absolument en dehors du mouvement, puisqu'ils ont porté leur part du commerce mondial de 0,79 à 0,83 %. Sur le front des services, les exportations mondiales ont augmenté de 9,7 %, pour s'établir à 2 700 milliards de dollars, la part des pays en développement passant de 23,8 à 24,5 % du total et celle des PMA demeurant inchangée à 0,46 %. Les technologies de l'information et des communications et la mobilité de la main-d'œuvre sont devenues le moteur de la mondialisation du commerce et de l'investissement.

4. Du côté des produits de base, les prix ont continué à monter dans le cas du pétrole, des métaux et des minéraux, mais ils ont baissé pour certains produits agricoles (thé et tabac, par exemple) ou sont restés stationnaires (café et coton notamment). Les cours mondiaux plus élevés du pétrole sont restés gonflés par l'expansion de la demande et l'évolution observée du côté de l'offre. Certes, tous les pays pâtissent de leur hausse actuelle, mais celle-ci a des effets plus graves sur les pays en développement importateurs de combustibles, dont les industries

consomment relativement plus d'énergie et qui n'ont guère accès à des sources d'énergie de substitution. Comme le revenu par habitant et la production industrielle continuent d'augmenter dans ces pays, la nécessité se fait jour de réduire l'intensité de la consommation énergétique et de se mettre à la recherche d'autres sources d'énergie, plus écologiques, pour atténuer les effets néfastes que le développement économique exerce sur l'environnement. Dans les pays en développement, l'expansion économique accentue la nécessité d'un transfert plus rapide et plus efficace de technologies respectueuses de l'environnement en provenance des pays développés. Il importe de renforcer la coopération intergouvernementale visant le changement climatique et de faire davantage en matière d'aide au développement.

5. L'essor rapide de leur commerce mutuel a ouvert aux pays en développement d'énormes possibilités de développement. Il ressort des recherches de la CNUCED qu'il y a parmi eux de plus en plus de complémentarités, notamment dans le cadre de chaînes de production régionales et mondiales, pour toutes sortes de produits – ressources naturelles, biens intermédiaires et produits de consommation, tant artisanaux que de haute technicité. En 2006, le commerce Sud-Sud aura représenté 17 % des exportations mondiales de marchandises, contre 10 % 10 ans plus tôt, et 46 % des exportations totales des pays en développement, parmi lesquels des acteurs de premier plan comme la Chine, le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud dynamisent son essor. S'il demeure surtout (à 82 %) intrarégional, la part des échanges interrégionaux y a augmenté, pour atteindre 18 %. En 2006, les exportations intrarégionales se sont établies à 22 % des exportations totales Sud-Sud dans le cas de l'Afrique, à 92 % pour l'Asie et à 55 % pour l'Amérique latine et les Caraïbes. En Asie, le commerce intrarégional est passé, pour la période 1995-2005, de 850 milliards à 2 500 milliards de dollars, soit près de la moitié des échanges avec le monde entier. En Afrique, ce sont les exportations extrarégionales qui occupent une place prépondérante, en grande partie du fait des exportations vers l'Asie de produits primaires – pétrole, minéraux et matières premières essentiellement. Dans le cas des services, le commerce intrarégional s'est établi à 57, à 94 et à 71 %, respectivement, des échanges Sud-Sud de chaque région.

III. Le système commercial international et son évolution

6. Un changement de paradigme est en cours dans le système commercial international à la suite des transformations de structure qu'ont connues la production, les investissements et les échanges mondiaux. Jouant un plus grand rôle dans le commerce mondial, tant à l'exportation qu'à l'importation, les pays en développement sont passés de la périphérie au centre de l'arène internationale. La croissance toujours aussi vigoureuse de l'Asie et du Pacifique, la montée en flèche des cours des produits de base de l'Afrique et la robuste expansion des échanges commerciaux de l'Amérique latine et des Caraïbes font aujourd'hui du Sud un acteur mondial très dynamique. Bien que les pays développés y conservent une place importante, le système commercial international a pris un caractère multipolaire avec l'ascension des pays en développement, lesquels interviennent comme acteurs mondiaux pour en façonner et influencer l'évolution. Au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ces pays occupent désormais une place de premier plan, car ils constituent les trois quarts de ses membres. Au surplus, l'apparition dans les négociations commerciales multilatérales (NCM) d'une nouvelle « quadrilatérale », le G-4, où le Brésil et l'Inde se retrouvent aux

côtés de l'Union européenne et des États-Unis, symbolise bien leur intégration plus poussée.

7. En même temps, autre nouveauté, les divergences d'intérêts s'accroissent chez les pays en développement, les PMA, comme les pays les plus petits et les plus faibles – qui sont pour la plupart tributaires de l'exportation de produits de base et du bénéfice de préférences unilatérales – ont de par cette dépendance un point de vue différent sur le programme des négociations commerciales. À leurs yeux, la libéralisation par application du traitement de la nation la plus favorisée (NPF) se traduit par une érosion de leurs préférences. Tout en diminuant, du fait de la libéralisation régionale et multilatérale du commerce, celles-ci continuent cependant à leur assurer une marge de compétitivité sur les marchés des grands pays développés. Ils tiennent donc beaucoup à ce qu'elles soient maintenues.

8. Le système commercial international lui-même, visiblement en pleine transformation, tend à devenir un système à plusieurs niveaux du fait que les pays défendent de plus en plus leurs intérêts commerciaux dans un grand nombre d'enceintes. En son centre se trouve le système commercial multilatéral (SCM), incarné par le GATT/l'OMC, qui, depuis 1947, offre une structure de gouvernance mondiale indispensable dans le domaine du commerce et un bien public international sous la forme d'un système ancré dans le principe cardinal de la non-discrimination et fondé sur des règles. Dans le même temps, les accords commerciaux bilatéraux et régionaux ont connu une prolifération accélérée, qui en a porté le nombre à 214 au total, avec 400 en perspective pour 2010, et leur a valu une place prépondérante. Cette évolution pose à l'échelle de tout le système le difficile problème des moyens d'assurer la cohérence et la synergie. Pour les pays en développement pris individuellement, il s'agit de réussir à optimiser leur stratégie de croissance tirée par les échanges et leurs intérêts en matière de développement dans différentes enceintes. Cette complexité accrue est perçue comme un élément qui détourne l'attention du SCM et en érode le principe de non-discrimination.

9. La prolifération des accords bilatéraux et régionaux est un phénomène planétaire, auquel concourent presque tous les pays, y compris ceux qui ont toujours préféré les démarches multilatérales aux approches régionales en matière de libéralisation du commerce, car ils cherchent à verrouiller et améliorer leurs possibilités d'accès à leurs marchés d'exportation. Le nouveau régionalisme d'aujourd'hui se distingue à plusieurs égards du modèle traditionnel. On voit apparaître un regain d'intérêt pour les accords commerciaux régionaux Nord-Nord, et notamment les programmes transatlantiques de coopération économique et d'harmonisation des réglementations, ce qui implique de plus grandes conséquences à l'échelle du système, ne serait-ce qu'à cause du volume des échanges en jeu. De leur côté, les accords bilatéraux Nord-Sud en sont venus à cibler les pays émergents et les partenaires non traditionnels. Celui que les États-Unis ont conclu récemment avec la Corée, le plus important depuis l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), de même que la nouvelle stratégie commerciale de l'Union européenne (UE) à l'égard de l'Asie du Sud et du Sud-Est, sont symptomatiques de cette tendance. L'ouverture de négociations entre l'UE et 78 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) en vue de la conclusion d'accords de partenariat économique est significative, de par la simple différence de taille et de capacités économiques qui existe entre les partenaires. Ces négociations ont un lien stratégique avec le Cycle de Doha, car la dérogation de Cotonou venant à expiration en décembre, le temps presse pour les États ACP, qui devront les avoir menées à bien à ce moment-

là. Les accords commerciaux régionaux (ACR) Nord-Sud transforment aujourd'hui les relations économiques Nord-Sud traditionnelles, fondées sur l'octroi unilatéral de préférences, en y introduisant la réciprocité, ce qui pose aux pays en développement des problèmes d'ajustement plus importants à l'heure où ils tendent à prendre des engagements plus profonds qui les obligent à restreindre davantage leurs marges d'action nationales. On peut considérer que ces accords n'ont pas été sans effet sur les incitations de chaque pays dans les négociations multilatérales.

10. Dans le commerce Sud-Sud, les ACR et les mécanismes d'intégration économique régionale ont considérablement augmenté durant la décennie écoulée. Plusieurs d'entre eux, comme Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) et le Marché commun du Sud (MERCOSUR), ont beaucoup progressé dans la voie de la libéralisation et de la facilitation des échanges Sud-Sud et, jusqu'à un certain point, de l'harmonisation des réglementations et de la coopération économique Sud-Sud, y compris pour la mise en place d'infrastructures. En leur offrant une plate-forme régionale viable, ils ont permis aux pays en développement de tirer parti des marchés régionaux, en les utilisant comme tremplin pour affronter la concurrence mondiale et de s'intégrer ainsi à la chaîne mondiale d'approvisionnement de valeur, ainsi que de moderniser et diversifier leurs économies nationales. Quelques initiatives, Inde-Brésil-Afrique du Sud (IBSA), Inde-MERCOSUR et Union douanière d'Afrique australe (SACU)-MERCOSUR, notamment, ont été lancées pour explorer les possibilités d'échanges Sud-Sud interrégionaux.

11. Le troisième cycle de négociations sur le Système global de préférences commerciales entre pays en développement (SGPC), lancé à la onzième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED XI), tenue en 2004 à São Paulo (Brésil), est la seule initiative multilatérale visant à la libéralisation du commerce entre pays en développement des différentes régions. L'achèvement de ces négociations, auxquelles la CNUCED prête son concours, est fixé à décembre 2007. À l'heure actuelle, les participants au SGPC sont au nombre de 43. Ils représentent 1 800 milliards de dollars des États-Unis d'exportations et 1 600 milliards d'importations, et s'adjugent 50 % du commerce Sud-Sud. Au total, les exportations intra-SGPC s'établissent à 813 milliards de dollars, et en Asie, le commerce intra-SGPC représente 25 % du total. Les négociations visaient à obtenir une réduction effective des droits de douane à travers l'échange mutuel de concessions et à définir des règles d'origine. Elles sont aussi censées s'attaquer aux obstacles non tarifaires pour faciliter les échanges. Quant à la libéralisation des services, il est envisagé de s'y atteler dans le cadre de négociations ultérieures.

IV. Faits nouveaux concernant le Cycle de Doha

12. Le cycle de négociations commerciales multilatérales dit de Doha se trouve à un tournant critique. En cours depuis 2001, il doit être achevé, suivant l'objectif fixé, à la fin de 2007. La sixième Conférence ministérielle de l'OMC, tenue en décembre 2005 à Hong Kong (Chine), n'a pas permis aux participants de se mettre d'accord sur les modalités de libéralisation concernant l'agriculture et l'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA), malgré de modestes progrès sur quelques points. Cette impossibilité de parvenir à un consensus sur les modalités a abouti en juillet 2006 à la suspension des négociations. Celles-ci ont repris sept

mois plus tard, en février 2007. Pour les achever, il faudra conclure au début de l'automne un accord sur les modalités concernant les tarifs et subventions agricoles ainsi que les droits de douane industriels, doublé de progrès d'un niveau comparable dans tous les autres domaines, dans le cadre d'un engagement unique. Cela représente un défi collectif pour les membres de l'OMC. La loi habilitant le Président des États-Unis à conclure des accords commerciaux (*US Trade Promotion Authority*) étant venue à expiration en juin 2007, les chances de trouver un accord paraissent devoir s'amenuiser en 2008 et 2009, à cause des échéances politiques attendues dans ce pays et dans d'autres. Négocier à 151 – ce qui est le nombre des membres de l'OMC depuis l'accession récente des Tonga – est une véritable gageure, du fait des divergences d'intérêts économiques qui les séparent, des enjeux du développement et de la dynamique mouvante des négociations, ainsi que de la place plus importante qu'occupent désormais les accords bilatéraux et les accords commerciaux régionaux.

13. Étant donné la contribution croissante que le commerce apporte au développement et l'intérêt accru que le système commercial présente dans le cas des politiques et stratégies qui agissent sur la croissance économique et le développement, les enjeux sont élevés si l'on veut concrétiser la dimension « développement » et mener le Cycle à bonne fin, avec un résultat équilibré et axé sur le développement, essentielle contribution du système commercial à la réalisation des OMD, et en particulier de l'objectif 8, qui est de parvenir à un système commercial multilatéral ouvert, transparent, prévisible, non discriminatoire et équitable (« partenariat mondial pour le développement »).

14. Pour trouver un accord équilibré et mutuellement avantageux entre les 151 membres de l'OMC, il faudrait reconnaître pleinement que le modèle qui sous-tend le système commercial a changé avec la montée en puissance des pays en développement, comme l'atteste à la fois leur dynamisme dans les négociations et leur rôle important dans le commerce international. Il importe donc, si l'on veut obtenir un résultat équilibré, que les coûts et les avantages soient équitablement répartis. La libéralisation autonome opérée par les pays en développement dans les années 80 et 90, par exemple, notamment dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, représente l'essentiel des efforts de libéralisation de la période récente et elle a beaucoup contribué à l'essor du commerce international. La consolidation des mesures qu'ils ont prises unilatéralement devrait leur valoir davantage de reconnaissance/crédit au sein du système commercial. On estime que les pays tributaires de préférences et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires (PDINPA) risquent au total de perdre à la libéralisation dans le secteur de l'agriculture. Cette perspective et les problèmes de développement qu'elle laisse présager impliquent la nécessité de leur offrir des contreparties, sous forme de solutions spécifiques, de concessions plus poussées et de transferts de ressources, pour compenser les pertes attendues et fournir des mécanismes d'ajustement et de renforcement de leurs capacités d'approvisionnement. Le débat en cours aux États-Unis sur le projet de loi portant réforme du programme d'aide à l'ajustement commercial ne fait que souligner le problème d'ajustement que les incidences et les coûts de cette libéralisation poseront à tous les pays, et surtout aux pays en développement, sur le plan de l'industrialisation, de l'emploi et de la pauvreté.

15. Le Cycle de Doha ne peut manquer d'infléchir les perspectives de développement et de réduction de la pauvreté des pays en développement. Ces

derniers cherchent à s'assurer un meilleur accès aux marchés des produits, agricoles et manufacturés, et des services à forte intensité de travail dont l'exportation les intéresse. Ce qui les préoccupe, c'est l'effet défavorable que la libéralisation peut avoir sur leurs industries naissantes et sur la fraction la plus pauvre de leur population en ce qui concerne la sécurité alimentaire, la garantie des moyens de subsistance et le développement rural, l'emploi, l'industrialisation, le maintien des recettes de l'État et l'accès aux services et médicaments essentiels. Pour les PMA, comme pour les pays les plus petits et les plus faibles – ceux qui sont tributaires de préférences et de produits de base, les petites économies vulnérables (PEV) et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires (PDINPA) –, la libéralisation s'est traduite par des problèmes de développement particulièrement redoutables. Tous ces pays souffrent des mêmes contraintes limitant l'offre sur le plan intérieur et se heurtent à l'extérieur à des obstacles à l'entrée leur barrant l'accès aux marchés, ce qui réduit beaucoup leurs possibilités de tirer profit de la libéralisation. La seule voie à suivre pour s'attaquer à ce problème est celle de l'accès effectif aux marchés et de la flexibilité pour le développement laissant à ces pays une marge d'action pour renforcer leurs capacités de production sous la forme d'une assistance technique et d'une aide financière en faveur du développement des secteurs de l'agriculture, de l'industrie et des services. Le Cycle de Doha comporte donc intrinsèquement une forte dimension « développement », et il est entendu que l'un de ses objectifs est de placer les besoins et les intérêts des pays en développement au cœur des négociations.

16. Depuis la reprise du Cycle, on s'est beaucoup attaché à l'ouverture et la transparence d'un processus de négociation reposant sur une démarche ascendante. Les pays en développement y ont pris une part active, notamment dans divers cadres de négociation – G-20, G-33, AMNA 11 et G-90, qui furent cependant supplantés dans le premier rôle par le G-4, les pays exclus se déclarant préoccupés par le fait qu'il imposait ses décisions d'en haut. Les pays en développement n'ont cessé de souligner combien il importe de s'en tenir au mandat existant de Doha, en évitant de fixer des paramètres nouveaux.

17. Les positions des grands acteurs sont demeurées sensiblement les mêmes depuis la suspension des négociations en juillet 2006. Les discussions sont donc restées centrées sur la recherche d'un juste équilibre entre l'agriculture et l'AMNA et sur la fixation d'objectifs chiffrés pour divers paramètres. En avril/mai, elles ont été relancées par les notes du Président du groupe de négociation sur l'agriculture exposant ce qu'il voyait comme fourchettes et comme options possibles à titre de solutions de compromis. Les négociations se sont aussi intensifiées, pour parvenir à un niveau de progrès comparable, dans d'autres domaines, à savoir les services, les règles, la facilitation des échanges et les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC). Aucune avancée notable n'a été enregistrée pour les questions de développement, sur le traitement spécial et différencié (TSD), pas plus que sur les questions de mise en œuvre. Les travaux se sont poursuivis sur l'opérationnalisation de l'Aide pour le commerce. Le processus multilatéral était considéré comme suspendu à ces marchandages décisifs et à la recherche de solutions de compromis au sein du G-4, mais lorsque celui-ci a échoué, à sa réunion ministérielle de Potsdam (19-22 juin), à réaliser une percée, on en est revenu à s'intéresser au processus multilatéral.

18. Les projets de modalités pour l'agriculture et pour l'AMNA diffusés le 17 juillet par les présidents des groupes de négociation correspondants marquaient

une étape importante. D'après les premières réactions qu'ils ont suscitées, si le projet pour l'agriculture est apparu comme un point de départ relativement raisonnable pour la suite des négociations, le texte sur l'AMNA a en revanche été abondamment critiqué par les pays en développement, qui lui ont reproché de ne pas se prêter à un engagement sérieux et à un consensus et ont mis en garde contre des modalités partielles reléguant à l'arrière-plan des questions qui les intéressaient; ces pays, particulièrement préoccupés par les abaissements proposés des droits sur les produits industriels, se demandaient si ce texte répondrait vraiment aux mandats d'« une réciprocité qui ne soit pas totale » et de l'équilibre avec l'agriculture. Les conséquences défavorables que les abaissements de droits envisagés sur les produits industriels pouvaient avoir pour l'emploi et le développement industriel dans les pays en développement ont aussi été mises en relief par des groupes de la société civile.

19. Des négociations intensives sont attendues à partir de septembre pour établir des modalités complètes, sur lesquelles il sera probablement extrêmement difficile de parvenir à une convergence. Pour trouver un équilibre, il faudra une clarté totale sur tous les éléments des modalités, y compris le TSD. Ces modalités devraient ensuite être traduites par les membres en listes d'engagements nationaux, ce qui demanderait un travail substantiel. Le niveau de progrès comparable s'impose dans tous les domaines si l'on veut réaliser un équilibre global dans le cadre d'un engagement unique, mais la bonne chronologie est importante pour différentes questions. Étant donné les délais impératifs que le Cycle doit respecter, un ensemble de résultats minimaliste du type « Doha-lite », ajustant les ambitions en fonction des sensibilités nationales, pourrait apparaître comme un moyen pragmatique d'aller de l'avant en respectant les délais et en sauvant le Cycle, malgré les appels répétés à un ensemble de résultats ambitieux. On a fait valoir que les propositions déjà sur la table rapporteraient trois fois plus que les gains réalisés dans le cadre du Cycle d'Uruguay. Les pays en développement ont insisté sur l'importance du contenu, par opposition à l'étalement dans le temps, pour garantir la concrétisation de possibilités accrues d'accès aux marchés et l'établissement de règles plus équitables, ainsi que pour atténuer les conséquences défavorables auxquelles le Cycle pourrait donner lieu.

20. L'idée d'un ensemble de résultats réalisables pour le Cycle de Doha se justifie sans doute davantage par les conséquences que l'impossibilité de mener à bien les négociations dans un délai raisonnable peut avoir en général pour tout le système. Ces négociations ont déjà pris trois ans de retard sur la date limite initiale. Les négociations multilatérales étant perçues comme de moins en moins efficaces, il pourrait s'ensuivre un recours accru au règlement des différends ou la recherche plus active d'accords bilatéraux et d'ACR. Cette perspective mérite que l'on réfléchisse au *modus operandi* du système commercial et à la définition du programme des négociations. Le programme implicite hérité du Cycle d'Uruguay portait au premier chef sur l'agriculture et les services, mais le Cycle de Doha s'étendait à un ensemble plus vaste faisant une place à l'AMNA et aux questions de Singapour; considéré comme propre à faciliter les arbitrages intersectoriels, il s'est pourtant révélé ingérable, moyennant quoi les trois questions de Singapour ont dû en être éliminées en 2004. Ce programme élargi a eu pour effet de disperser l'attention au détriment de la question centrale, à savoir l'agriculture. En l'envisageant sous cet angle, on peut sans doute juger plus productif de viser des

négociations plus brèves mais plus fréquentes, axées sur les questions fondamentales d'accès aux marchés.

21. Le Cycle de Doha a besoin d'urgence du ferme engagement de toutes les parties dans des négociations dignes de ce nom sur les questions centrales et d'une direction vigoureuse pour permettre une convergence sur des résultats mutuellement avantageux. L'effacement observé de la part des grands pays développés, qui n'ont pas assumé ce rôle directeur dans ces négociations contraste avec la direction vigoureuse exercée par les États-Unis dans les cycles précédents pour guider leurs partenaires commerciaux vers des résultats négociés. Il est donc important qu'une nouvelle habilitation en matière de commerce extérieur (TPA) soit votée aux États-Unis pour que l'engagement de ce pays dans les négociations demeure crédible, alors qu'un progrès tangible de leurs intérêts à l'exportation a été considéré comme indispensable au plan intérieur pour qu'elle soit renouvelée. Aux États-Unis, le débat qui a eu lieu récemment sur l'approbation d'accords commerciaux avec le Panama, le Pérou ou la République de Corée, tournant autour de dispositions relatives à l'environnement et au travail, serait peut-être une indication des chances de voir renouveler la TPA pour le Cycle de Doha. De son côté, la réforme de la législation agricole des États-Unis est importante pour qu'ils soient à même d'améliorer leurs offres en matière de soutien interne de l'agriculture.

22. Une évolution est perceptible dans la notion de traitement spécial et différencié (TSD). Par rapport aux accords issus du Cycle d'Uruguay, qui ne prévoyaient que des dispositions restreintes pour les pays autres que les PMA ayant des besoins spéciaux (ceux, par exemple, qui sont visés à l'annexe VII de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC) ou les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires (PD/NPA) dans l'Accord sur l'agriculture), les besoins spécifiques des pays en développement, considérés individuellement ou collectivement, retiennent désormais beaucoup l'attention dans les négociations, et surtout ceux des petites économies vulnérables (PEV), des membres ayant accédé récemment à l'OMC, des pays en transition à faible revenu ou de certains pays se trouvant devant des circonstances spéciales. Bien que ces pays ne soient pas réputés créer une catégorie ou une priorité nouvelle, la démarche retenue s'écarte de celle du TSD traditionnel, qui repose sur le statut des pays, en ce qu'elle tend à faire des différences entre pays en développement selon des situations spécifiques démontrées par certaines critères, le traitement spécial étant ouvert à tous ceux qui satisfont à ces critères. On en est venu à reconnaître que les conditions d'accession sont souvent sans commune mesure avec le niveau de développement et les besoins financiers et commerciaux du pays considéré. Les projets de modalités prévoient quelques mesures correctives pour les membres ayant accédé récemment. L'octroi de dérogations à des conditions d'accession impossibles à remplir (l'élimination des droits d'exportation sur le cachemire pour la Mongolie, par exemple) en est aussi un excellent exemple.

23. De plus en plus, l'OMC pousse au-delà des mesures à la frontière et de l'application du principe de la non-discrimination et du traitement national pour s'attaquer aux questions de réglementation et de normes qui se posent « à l'intérieur des frontières », notamment par le « critère de la nécessité » (exigeant que des mesures ne soient pas plus restrictives pour le commerce que ce qui est nécessaire pour atteindre un objectif légitime). Celui-ci a été contesté dans des affaires de règlement des différends et dans les négociations sur l'établissement de disciplines concernant la réglementation interne des services qui ont un rapport avec

l'autonomie réglementaire et le droit de réglementer des pays en développement, notamment à des fins légitimes d'intérêt général. On craint que le système commercial multilatéral n'ait étendu son champ d'action et approfondi son contenu pour réglementer des politiques différentes, et notamment des politiques commerciales et liées au commerce comme les ADPIC ou les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC). Les ADPIC ne sont pas sans incidences quant il s'agit pour les pays en développement d'atteindre des objectifs de développement (OMD) différents comme ceux qui ont trait à la santé et à l'éducation. Pour ces pays, cela implique aussi que leur politique et leur régime réglementaire sont de plus en plus soumis à un examen attentif de la part du système commercial multilatéral.

V. Les domaines de négociation

A. Agriculture

24. L'importance de l'agriculture pour les pays en développement tient à sa contribution au revenu national, à l'emploi et au développement rural. Environ 40 % de la population active est employée dans ce secteur, et c'est aussi de l'agriculture que vit le plus grand nombre de ceux qui, dans le monde, sont les plus démunis. Ainsi, l'agriculture a d'importantes conséquences pour la réduction de la pauvreté. Comme l'agriculture est le secteur où les distorsions du commerce international sont les plus marquées, du fait des protections et des subventions aux frontières, les pays en développement cherchent à obtenir une vraie réforme des marchés et la libéralisation des échanges la plus poussée possible pour éliminer ces distorsions qui les empêchent de développer leur potentiel d'exportation. Le soutien à l'agriculture est, en revanche, une question délicate pour les pays développés, bien que ce secteur n'apporte qu'une contribution assez faible, et en diminution, à leur économie, en raison des préoccupations en matière d'emploi rural, des contributions multifonctionnelles du secteur agricole et des difficultés relevant de l'économie politique que comporterait une élimination des soutiens internes une fois que ceux-ci sont capitalisés dans les prix fonciers. Les analyses de la CNUCED montrent pourtant des gains annuels qui dépasseraient 35 milliards de dollars si un ambitieux scénario de libéralisation était appliqué; sur ce montant, 20 milliards de dollars iraient aux pays en développement. Les principaux bénéficiaires sont les pays développés très protégés, les membres de l'Union européenne et le Japon en particulier, et, parmi les pays en développement, les exportateurs de produits protégés (blé, bœuf, sucre, riz, produits laitiers) que sont en particulier l'Argentine, le Brésil, la Malaisie, le Maroc et le Mexique.

25. Tout en reconnaissant l'intérêt que comporterait un commerce des produits agricoles plus libre, les pays en développement moins compétitifs ou qui sont des importateurs nets de denrées agricoles craignent les retombées possibles de la libéralisation du commerce des produits agricoles. Beaucoup de ces pays craignent qu'une augmentation de leurs importations ne compromette leur sécurité alimentaire, la garantie des moyens d'existence et leur développement rural. Les pays en développement qui sont des importateurs nets de denrées alimentaires craignent aussi qu'une augmentation des prix alimentaires soit le résultat de l'élimination des subventions à l'exportation, qui maintiennent ces prix, au plan international, à un niveau artificiellement bas. Les pays dont l'économie dépend de

l'exploitation des produits de base et des préférences tarifaires craignent une érosion de ces préférences et une perte de leurs recettes d'exportation par suite d'une réduction des tarifs NPF (nation la plus favorisée). La CNUCED, dans ses estimations, indique qu'il se produirait, en Afrique subsaharienne, une perte nette qui serait due surtout aux effets défavorables sur les termes de l'échange et à l'absence de gains d'efficacité, et cet organisme souligne la nécessité de répondre aux besoins de développement spécifiques des pays en prenant des dispositions pratiques favorables au développement et par un soutien à la création de capacités d'offre.

26. Le soutien interne offre aux producteurs bénéficiaires un avantage de coût et fausse la production et les échanges. Les projets de modalités pour l'agriculture comprennent des réductions du soutien interne ayant des effets de distorsion sur les échanges de 65 à 85 % environ dans les principaux pays développés. Dans la plupart des cas, cela reviendrait à figer les politiques agricoles dans leur état actuel et n'entraînerait pas de dépenses effectives nouvelles. Par exemple, la réduction proposée (66 à 73 % du taux consolidé actuel) entraînerait aux États-Unis des dépenses ne dépassant pas 13 à 16 milliards de dollars. Les dépenses effectives, aux États-Unis, sont chiffrées à 11 milliards de dollars en 2006. L'actuel débat sur la réforme de la législation agricole (Farm Bill), aux États-Unis, permet d'envisager une réduction modeste des dépenses de soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges, à la fois dans le redéploiement de certaines mesures existantes en faveur de formes de soutien interne n'entraînant pas de distorsion des échanges, la conception des principaux programmes étant cependant maintenue. Entre-temps, le soutien interne portant sur certaines denrées (le maïs par exemple) a été contesté devant le mécanisme de règlement des différends de l'OMC. S'agissant du coton, le Brésil a attaqué avec succès les mesures de soutien interne des États-Unis.

27. De plus en plus, les pays en développement craignent que les réductions du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges n'aient qu'un effet négligeable d'élimination ou de réduction des distorsions des échanges et de la production dans les pays développés. En effet, cette réduction s'appliquerait à partir des niveaux consolidés, qui tendent à être notablement plus élevés que le soutien effectif; toute une catégorie de soutien interne (« la catégorie verte ») qui représente une proportion substantielle du soutien interne total actuel se trouve exclue de l'engagement de réduction, au motif que ces formes de soutien interne n'ont qu'un effet minime de distorsion des échanges ou pas d'effet du tout, ce que de nombreux pays considèrent comme n'étant pas nécessairement le cas. Les pays en développement cherchent donc une réduction réelle et effective du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges et des disciplines rigoureuses sur les subventions exemptées des engagements de réduction pour s'assurer que ces subventions n'ont pas d'effet de distorsion des échanges.

28. En ce qui concerne le coton, une culture commerciale majeure, particulièrement importante pour les producteurs ouest-africains, le principe d'une réduction spécifique plus ambitieuse et plus rapide, et notamment une réduction du soutien interne, est déjà acquis. Une estimation récente indique que l'élimination des droits et des subventions sur le coton pourrait élever de 31 % les revenus des pays d'Afrique subsaharienne producteurs de coton. Les projets de modalité pour l'agriculture proposent une formule de réduction, avancée par quatre pays d'Afrique de l'ouest (Bénin, Burkina Faso, Mali et Tchad), qui implique une réduction des subventions de 82 % sur le coton en provenance des États-Unis (contre 60 % dans la

formule de réduction tarifaire générale). Les États-Unis ne trouveraient pas cette formule acceptable. Or l'aspect « développement » fait bien partie de la problématique générale du coton.

29. Les subventions à l'exportation sont une question litigieuse depuis le début du Cycle de Doha. Leur utilisation a considérablement diminué depuis, de sorte qu'à la Conférence ministérielle de Hong Kong, les principaux utilisateurs ont pu se mettre d'accord sur l'élimination complète des subventions à l'exportation en 2013 au plus tard. Des progrès ont également été faits s'agissant des subventions indirectes à l'exportation, par exemple l'aide alimentaire, le crédit à l'exportation et les entreprises de commerce d'État. S'agissant de l'aide alimentaire, une aide authentique, et l'aide d'urgence, seraient protégées en vertu des nouvelles disciplines, tandis que l'écoulement des excédents serait éliminé, car il lèse les producteurs alimentaires locaux dans les régions les plus pauvres.

30. Pour ce qui est de l'accès aux marchés, les projets de modalités pour l'agriculture comportent un abaissement des droits qui se traduirait par des réductions tarifaires moyennes de l'ordre de 52 % dans les pays développés et jusqu'à 36 % dans les pays en développement. Selon une méthode différente, une réduction moyenne de 24 % a été suggérée pour les petites économies vulnérables, ainsi que pour les pays africains qui avaient consolidé leurs droits à un taux uniforme élevé au cours du Cycle d'Uruguay. Les pays développés seraient autorisés à exempter de 4 à 8 % de leurs produits agricoles assujettis à un droit de douane de la réduction intégrale; il s'agit des « produits sensibles ». Alors que ces produits sont également l'objet d'une moindre réduction, ils peuvent être choisis librement, à la discrétion des pays concernés, sans critère particulier. Ces produits seront sans doute ceux qui sont déjà frappés de droits élevés, et qui, généralement, coïncident avec les produits auxquels s'intéressent les pays en développement à l'exportation. Les estimations de la CNUCED montrent que plus de la moitié des exportations des pays en développement vers les pays développés seraient atteintes, si 5 % seulement des lignes tarifaires échappaient à la réduction tarifaire générale.

31. Les pays en développement désignent des produits sensibles et des « produits spéciaux » : ce sont un certain nombre de produits, choisis par eux, en fonction de critères fondés sur la sécurité alimentaire, la garantie des moyens d'existence et le développement rural pour lesquels il est dérogé à l'obligation de réduction tarifaire intégrale. Les pays développés ont fait valoir que ces flexibilités devaient être limitées de façon à ne pas entraver un accès réel aux marchés et l'émergence de nouveaux flux commerciaux. Les partisans de cette mesure, au contraire, craignent que le processus de sélection des produits spéciaux ne leur soit pas favorable. Les projets de modalités pour l'agriculture prévoient des critères chiffrés et vérifiables. Cela pourrait sensiblement réduire le nombre des produits susceptibles d'être ainsi choisis, notamment en raison du manque de données précises. En outre, les droits de douane sur ces produits seraient soumis à une réduction, bien que les auteurs de la proposition aient demandé qu'il n'y ait aucune réduction, au moins sur une partie des produits bénéficiaires. Les détails du mécanisme spécial de sauvegarde, autre importante disposition favorable au développement qui permettrait aux pays en développement de protéger leurs producteurs intérieurs contre une augmentation brutale de leurs importations et contre une dépression des cours, ne sont pas encore déterminés. Les pays en développement attachent une très grande importance à cet instrument, car les fluctuations des cours sont fortes dans le cas de nombreux

produits agricoles et ces pays n'ont pas de moyen d'assurer la sécurité de leurs agriculteurs en dehors de l'instrument tarifaire.

32. L'érosion des préférences demeure un important sujet de préoccupation pour beaucoup de pays dont le commerce dépend des préférences. Ces pays ont demandé que l'on atténue l'impact négatif des réductions tarifaires sur leurs préférences par une moindre réduction et un allongement de la période de mise en œuvre pour un nombre limité de produits qui sont les plus vulnérables à l'érosion des préférences, certains produits comme le sucre et la banane profitant d'importantes marges préférentielles tandis que d'autres, pour lesquels la marge préférentielle est plus faible, représentent une valeur marchande importante. L'érosion des préférences est avant tout un problème sur le marché de l'Union européenne. Résoudre le problème par des mesures commerciales s'est révélé controversé car les produits vulnérables à l'érosion des préférences tendent à se confondre avec les produits tropicaux, pour lesquels la libéralisation la plus poussée est déjà prescrite.

33. La dépendance à l'égard des produits de base demeure un important problème de développement qui concerne beaucoup de pays, en particulier en Afrique. La baisse à long terme et l'instabilité des cours des produits agricoles demeure un obstacle grave à une augmentation durable des recettes d'exportation. Les pays africains ont demandé que l'on traite de la progressivité des droits et des obstacles non tarifaires à l'accès aux marchés et à la diversification et demandé que des mesures appropriées soient prises pour assurer la stabilisation des cours à des niveaux qui soient stables, équitables et rémunérateurs. Les pays les moins avancés sont exemptés de l'obligation de réduction tarifaire et continuent à demander instamment l'application intégrale de l'accès en franchise et sans quota pour leurs exportations.

B. AMNA (accès aux marchés pour les produits non agricoles)

34. Les pays en développement portent un intérêt vital à la question des droits de douane industriels, au moment où ils diversifient leur économie vers la production manufacturière et s'intègrent à la production mondiale et dans les chaînes d'offre de matières premières, de produits intermédiaires et de produits de consommation. La part des pays en développement dans les échanges mondiaux est passée de 25 % en 1995 à 33 % en 2005. Les produits manufacturés représentent 66 % des exportations de marchandises des pays en développement; 46 % sont expédiés vers d'autres pays en développement. Les importations industrielles représentent 72 % de leurs importations de marchandises. Bien que les droits de douane moyens soient relativement faibles dans les pays développés, des droits élevés, principalement sur les produits manufacturés à forte intensité de main-d'œuvre, et des droits plus élevés sur les produits transformés que sur les matières premières sont des phénomènes qui, dans ces pays, persistent dans certains secteurs. Les pays en développement ont des taux consolidés plus élevés et dans la plupart des cas la libéralisation autonome des échanges conduit à une baisse des taux appliqués. Les taux consolidés moyens plus élevés ont donné une flexibilité aux pays qui souhaitent relever leurs droits de douane sans vouloir nécessairement se tourner vers des recours commerciaux qui sont coûteux. Les estimations de la CNUCED laissent attendre de l'application éventuelle d'un scénario de libéralisation des gains atteignant globalement 107 milliards de dollars, et sur ce montant 65,2 milliards de dollars reviendraient aux

pays en développement. Pour des scénarios plus ambitieux, les coûts de l'ajustement augmenteraient.

35. Les négociations AMNA (accès aux marchés pour les produits non agricoles) prennent de plus en plus d'importance, et les appels à ouvrir un accès réel aux marchés et à de nouveaux flux commerciaux dans les pays en développement se font plus pressants, tandis que des pays en développement ont fait observer que de tels appels n'étaient pas conformes au mandat de négociation de Doha. Le mandat de Doha prévoit une réduction ou une élimination des droits de douane notamment ceux qui sont élevés et la progressivité des droits et des obstacles non tarifaires, en particulier ceux qui frappent les produits qui intéressent les pays en développement à l'exportation, avec traitement spécial et différencié et une « réciprocité qui ne soit pas totale » dans les engagements de réduction des droits en faveur des pays en développement.

36. Les projets de modalités pour l'accès aux marchés des produits non agricoles sont souvent critiqués par les pays en développement au motif qu'ils seraient déséquilibrés à leur détriment. Leur principale préoccupation a trait à la formule de réduction tarifaire où chaque ligne tarifaire, avec certaines exceptions, est soumise à une formule mathématique qui produit un nouveau taux consolidé. La structure de cette formule, connue sous le nom de « formule suisse », qui réduit les crêtes tarifaires d'un pourcentage plus important que les taux moins élevés, a été acceptée comme concession majeure accordée aux pays en développement. Les paramètres de calcul du niveau de la réduction tarifaire (les « coefficients ») sont désormais au centre de la négociation. La proposition de réduire les droits de douane dans les pays en développement en dessous de l'intervalle 19-23 % implique des réductions moyennes des droits consolidés de l'ordre de 60 % pour les pays en développement et de l'ordre de 35 % pour les pays développés. Des réductions tarifaires de cette ampleur devraient réduire les droits effectivement appliqués ou réduire notablement la différence entre les droits consolidés et les droits appliqués, ce qui représenterait une flexibilité pour les pays en développement leur permettant d'augmenter les droits appliqués.

37. Les pays en développement considèrent que cette réduction plus élevée en pourcentage est en soi contraire au principe de « réciprocité qui ne soit pas totale », faisant valoir que ce principe veut que les pays en développement acceptent une réduction moindre, en pourcentage, de leurs droits consolidés que les pays développés. Les pays développés sont d'avis que le fait que les taux finals demeurent plus élevés dans les pays en développement que dans les pays développés après les réductions prévues par la formule suisse devrait répondre au mandat. Les pays en développement sont de leur côté préoccupés par l'exigence d'équilibre entre l'agriculture et l'accès aux marchés des produits non agricoles. Ils font observer que l'engagement de réduire les taux, pris par les pays en développement dans la négociation sur l'accès aux marchés des produits non agricoles, est, en proportion, plus contraignant que l'engagement pris par les pays développés dans le domaine de l'agriculture.

38. Les pays en développement ont souligné l'importance de leurs tarifs douaniers comme instrument de leur politique de développement pour les raisons suivantes : a) leur dépendance relativement forte à l'égard des droits de douane comme source de recettes publiques et pour le financement des dépenses publiques consacrées à l'éducation, la santé et d'autres objectifs de développement social par exemple;

b) les coûts élevés qu'entraîne l'introduction d'autres sources de recettes publiques, par exemple un impôt indirect frappant un grand nombre d'articles; et c) la nécessité durable de protéger l'industrialisation et la diversification de leur économie et d'écartier le risque de désindustrialisation. Tout en reconnaissant qu'il faut suivre une démarche prudente en matière de tarifs douaniers du fait des effets de distorsion associés, les pays en développement ont rappelé le rôle important qu'a joué la protection tarifaire dans plusieurs pays développés aux premières phases de leur industrialisation et de leur développement.

39. Selon les projets de modalités relatives à l'accès aux marchés pour les produits non agricoles, l'application de la formule suisse entraînerait une réduction des droits de douane de 27 pays en développement. Au titre du traitement spécial et différencié, les pays en développement appliquant la formule suisse auraient la flexibilité consistant à ne pas consolider certaines lignes tarifaires ou à appliquer des réductions des taux inférieures à celles prévues par la formule à un petit nombre de lignes tarifaires (5 à 10 %) ou encore à appliquer des réductions de leurs droits moins ambitieuses que ce que prévoit la formule suisse. Douze pays en développement pour lesquels une forte proportion des lignes tarifaires sont non consolidées sont exemptés de la réduction prévue par la formule suisse, mais doivent consolider presque tous leurs droits (90 %) au taux de 28,5 %. Les pays concernés ont demandé un abaissement à 70 % de la proportion de droits consolidés. Certains pays se sont dits préoccupés par la répercussion possible des réductions prévues par la formule suisse et par la consolidation qui pourrait être entreprise par un membre d'une union douanière, comme l'Union douanière de l'Afrique australe, sur les autres membres de la même union douanière exemptés de la réduction prévue par la formule suisse.

40. La formule suisse de réduction tarifaire en exempte les pays les moins avancés (PMA). Ainsi, 32 petites économies vulnérables, qui chacune représente moins de 0,1 % du commerce mondial des produits non agricoles, n'appliqueraient pas la formule de réduction mais réduiraient leurs taux consolidés moyens à 14, 18 et 22 % selon le taux moyen initial. Dans certains cas, cela pourrait entraîner une réduction moins ambitieuse de leurs taux consolidés, mais avec une flexibilité concernant les réductions dans certaines lignes tarifaires. S'agissant des pays qui sont entrés à l'OMC depuis 1995, 6 seulement des 16 pays concernés seraient exemptés de l'engagement de réduction des droits étant donné qu'au moment des négociations d'accession, ces pays se sont déjà engagés à réduire fortement leurs droits de douane. Six autres pays entrent dans la catégorie des petites économies vulnérables. Les autres, dont la Chine, seraient soumis aux réductions tarifaires prévues par la formule suisse mais avec une courte période de grâce et une période de mise en œuvre plus longue.

41. Comme dans l'agriculture, les pays fortement dépendants des préférences ont demandé que l'on examine le problème de l'érosion des préférences résultant de la réduction tarifaire prévue par la négociation AMNA par des mesures telles que des réductions tarifaires moins fortes et un allongement de la période de mise en œuvre. Les mesures commerciales sont importantes pour ces pays étant donné que les préférences retentissent directement sur leurs recettes d'exportation qui ne pourraient pas facilement être compensées, au moins à court terme, par la solution « développement ». Cependant, d'autres pays qui ne profitent pas de préférences tarifaires sont opposés à la solution « commerciale » étant donné que les mesures

qu'elle prévoit retarderaient le moment où ils pourraient recueillir les gains résultant de leur accès NPF aux marchés.

42. La réduction et l'élimination des droits de douane dans certains secteurs (« l'initiative sectorielle ») reposent sur une participation facultative et sur la méthode de la masse critique. Divers secteurs ont été proposés. Les pays en développement ont fait valoir que l'initiative sectorielle n'entraîne pas dans les modalités de base, alors que les pays en développement s'intéressent beaucoup à certains secteurs. L'initiative sectorielle est importante pour résoudre le problème de l'effritement des préférences, car elle conduirait à l'élimination des marges préférentielles. Certains secteurs figurent parmi ceux où les droits de douane sont élevés et les crêtes tarifaires prévalent généralement dans des pays développés, dans des secteurs tels que le textile, le travail du cuir, le poisson et les produits à base de poisson.

43. L'élimination des obstacles non tarifaires figure parmi les demandes des plus vigoureuses des pays en développement. Les négociations visent à recenser ces obstacles pour autant qu'ils affectent leurs exportations, mais ces pays ont du mal à le faire et à repérer avec précision ceux des obstacles non tarifaires qui affectent leurs exportations. Les propositions précises visent à établir des procédures d'arbitrage par des experts indépendants et à résoudre le problème de certains obstacles non tarifaires relatifs à des secteurs précis comme l'outillage électrique ou les textiles utilisés par les équipementiers automobiles. D'autres propositions visent à réduire ou à éliminer les taxes à l'exportation et les diverses restrictions que les pays en développement considèrent comme en dehors du mandat des négociations AMNA.

C. Les services

44. La contribution du secteur des services au revenu national, à l'emploi et aux recettes de devises augmente partout. Les faits donnent à penser que l'expansion du secteur des services est d'une grande importance pour la diversification de l'économie des pays en développement et qu'une augmentation de la part des produits manufacturés dans les exportations totales de marchandises en dépend. Les services représentent 52 % du PIB et 35 % de l'emploi dans les pays en développement, contre 72 % et plus de 70 % respectivement dans les pays développés. Les services contribuent directement à l'équipement d'un pays, à sa productivité et à sa compétitivité, à l'amélioration et la diversification de la structure productive de son économie, et contribuent donc à l'élimination de l'extrême pauvreté (objectif du Millénaire pour le développement 1). Certains pays en développement parviennent à exporter des services, notamment des services touristiques, des services de transport ou de construction, des services aux entreprises, grâce au mouvement temporaire des personnes physiques (mode 4) et à l'offre transfrontière de services (mode 1). La majorité des pays en développement ne sont pas encore parvenus à exploiter pleinement les possibilités qu'offre le secteur des services pour leur économie et pour leurs échanges et les 15 premiers exportateurs de services assurent 70 % des exportations de services des pays en développement. Pour concrétiser les gains qui résulteraient d'une libéralisation, il faudrait que certaines conditions préalables soient réunies, notamment la conception judicieuse, l'espace et le rythme de l'application des politiques nationales, en

particulier pour la création de capacités d'offre, la stabilité macroéconomique et le cadre institutionnel et réglementaire.

45. Le secteur des services remplit d'importantes fonctions sociales, par la fourniture de services publics essentiels (voir TD/B/COM.1/EM.30/2). L'accès universel à l'éducation, à la santé publique et aux soins médicaux, à l'eau et à l'environnement est essentiel pour réaliser plusieurs objectifs du Millénaire pour le développement : l'éducation primaire universelle (objectif 2), la réduction de la mortalité infantile (objectif 4), l'amélioration de la santé maternelle (objectif 5), et l'accès à l'eau potable (objectif 7). Étant donné la part de la main-d'œuvre féminine dans le secteur des services, l'objectif 3, relatif à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes, est également d'intérêt ici. Alors que l'État joue traditionnellement un rôle central dans la fourniture de ces services publics, le secteur privé voit son importance grandir du fait de la privatisation et de la déréglementation des secteurs concernés. L'expérience acquise montre que la libéralisation et la privatisation ont donné des résultats mitigés sur le plan de l'amélioration de l'efficacité, de la compétitivité et de l'universalité de ces services, et elle montre aussi le rôle important que joue l'État dans la conception de politiques et de législations adéquates répondant le mieux possible aux situations nationales. Les négociations ont porté sur l'éducation, l'environnement, les services postaux et les services de messagerie, l'énergie et les télécommunications. Récemment, le groupe G-90-plus a lancé un appel en vue de l'exclusion des services de distribution d'eau et autres services publics essentiels de l'Accord général sur le commerce des services.

46. Les négociations sur les services visent une libéralisation progressive du commerce des services et une plus grande participation des pays en développement à ce commerce. Les négociations sur l'accès aux marchés sont guidées par les lignes directrices adoptées le 28 mars 2001 et par l'annexe C de la Déclaration ministérielle de Hong Kong qui fixe des objectifs par mode et par secteur. Depuis 2006, les négociations sont principalement plurilatérales. En juillet 2007, 71 offres initiales et 30 offres révisées avaient été soumises. Les pays les moins avancés (PMA) sont exempts des engagements de libéralisation. Ils continuent à demander que des progrès soient accomplis dans la mise en œuvre des modalités les concernant adoptées en 2003. On a récemment proposé d'étendre les engagements en matière de traitement national à tous les secteurs concernés, et on a proposé aussi de tenir une réunion ministérielle pour signaler et annoncer les engagements (qui peuvent être limités à ceux qui ont participé aux négociations plurilatérales). Mais la nécessité de ces nouvelles démarches et modalités est mise en doute. Les pays en développement craignent que la première proposition ait des effets de libéralisation trop marqués et que la seconde manque d'universalité et de transparence, ce qui aurait des implications pour ceux qui ne participent pas à l'initiative.

47. Le mode 4 pourrait entraîner des gains socioéconomiques considérables. Dans le monde, les transferts de fonds des travailleurs migrants, et notamment ceux qui sont engendrés par le mouvement des personnes au titre du mode 4, seraient de l'ordre de 268 milliards de dollars en 2006. Des gains de 156 milliards de dollars résulteraient du mouvement d'un nombre de personnes équivalant à 3 % de la main-d'œuvre qualifiée et semi-qualifiée des pays développés, et la plupart de ces gains iraient aux pays en développement. On chiffre à 200 milliards de dollars les gains qui résulteraient de l'application multilatérale d'un dispositif d'octroi de visas de travail temporaires. Le mouvement des personnes physiques devrait également avoir

des retombées bénéfiques, telles que le transfert de connaissances et de savoir-faire et le développement humain. Les pays en développement et les pays les moins avancés ont donc demandé une libéralisation du mode 4 en particulier concernant les catégories particulières de mouvements de personnes, ceux pour lesquels ces pays ont un avantage comparatif, et notamment les travailleurs semi-qualifiés et faiblement qualifiés, et les mouvements dissociés de la présence commerciale. Une demande plurilatérale récemment formulée par les pays en développement porte sur les fournisseurs de services contractuels et les membres des professions indépendantes. Malgré une amélioration limitée des offres faites par les pays développés au sujet du mode 4, ces pays n'accordent toujours pas un accès suffisant à leur marché. Le mode 4 a pourtant un important potentiel dans l'optique du développement et il revêt une importance particulière dans le cadre d'initiatives internationales plus vastes, telles que le Dialogue de haut niveau de l'Assemblée générale sur les migrations internationales et le développement, le Groupe mondial sur les migrations et le Forum mondial sur la migration et le développement, qui cherchent tous à optimiser le potentiel des migrations internationales de contribuer au développement.

48. La sous-traitance par l'offre transfrontière de services se révèle un des secteurs les plus dynamiques de l'économie mondiale car il engendre de nouvelles possibilités commerciales pour les pays en développement. Les dépenses mondiales consacrées à la sous-traitance délocalisée seraient de l'ordre de 10 à 15 milliards de dollars. D'autres estimations avancent le chiffre de 110 milliards de dollars en 2010. Certains pays en développement ont fait valoir qu'une libéralisation intégrale des modes 1 et 2 dans plusieurs secteurs, notamment l'informatique, les professions indépendantes, la recherche-développement, l'immobilier, certaines activités de crédit-bail, les télécommunications, la distribution, l'environnement, les services financiers, le tourisme, les services récréatifs et les services auxiliaires de tous les modes de transport.

49. S'agissant de l'élaboration des règles de l'Accord général sur le commerce des services, les négociations sur les subventions visent à développer les disciplines multilatérales afin d'éviter les effets créateurs de distorsions que les subventions peuvent avoir sur le commerce des services, tout en reconnaissant le rôle des subventions dans le développement des pays en développement et la nécessité de flexibilité à leur sujet. Des débats récents ont porté sur les conséquences des futures disciplines pour les subventions qui peuvent être appliquées pour assurer l'accès universel. Les négociations sur les marchés publics dans le secteur des services n'ont guère progressé, les opinions continuant à diverger entre pays sur la portée du mandat de négociation, et notamment sur les éléments de la question qui ont trait à l'accès aux marchés. Les pays en développement ont souligné l'importance des marchés publics pour le développement industriel et pour leurs objectifs de politique sociale. La Commission des communautés européennes a proposé un projet d'annexe à l'Accord général sur le commerce des services portant sur les marchés publics, en fixant des principes et obligations généraux, avec la possibilité de formuler des engagements spécifiques sur les marchés publics.

50. Les pays en développement attachent une grande importance aux négociations sur les mesures de sauvegarde d'urgence. En mars 2007, l'ANASE (moins Singapour) a formulé une nouvelle proposition offrant une base solide pour des négociations. Les mesures de sauvegarde d'urgence donneraient aux gouvernements une marge de sécurité contre d'éventuelles retombées défavorables de la

libéralisation du commerce des services pour faciliter un ajustement dans les secteurs affectés, ce qui libéraliserait les échanges. Alors que certains pays développés restent indécis au sujet du caractère souhaitable et faisable de ces mesures dans le secteur des services, beaucoup de pays en développement ont fait valoir que des mesures de sauvegarde d'urgence devraient figurer en bonne place dans un ensemble sur les services dans le cycle de Doha.

51. Les négociations sur les réglementations intérieures, et notamment sur les normes techniques, sur l'octroi de licences et sur les règles de qualification dans tous les secteurs des services ont notamment progressé et sont passées au stade du projet de texte, celui présenté en avril 2007 par le Président du Groupe de travail sur les réglementations intérieures. La conception d'ensemble et la rigueur des futures disciplines font problème pour les pays en développement qui font valoir qu'ils devraient disposer d'un degré suffisant de flexibilité. Des opinions différentes portent sur la question de savoir comment les disciplines devraient répondre à un « critère de nécessité », sur une obligation de formuler des observations préalables, sur un traitement à part plus large pour les pays les moins avancés, et sur la conception du traitement spécial et différencié. Les pays en développement ont souligné que les disciplines devaient être conçues de façon à renforcer leurs possibilités d'exportation, en particulier par l'application du mode 4, en complétant les engagements en matière d'accès aux marchés par une reconnaissance facilitée des qualifications des fournisseurs de services pour leur permettre un accès effectif aux marchés. Ils craignent les conséquences possibles des disciplines sur le droit de prescrire des réglementations ayant pour visée une politique donnée, et notamment l'accès universel à des services essentiels, tels que l'octroi de concessions et l'utilisation de droits de fabrication sous licence.

52. L'évaluation du commerce des services, que demande l'Accord général sur le commerce des services de même que les lignes directrices pour la négociation sur les services, est importante pour l'objectif consistant à accroître la participation des pays en développement aux échanges mondiaux. Les négociations seraient adaptées à la lumière des résultats d'une telle évaluation. La CNUCED a aidé les pays en développement à entreprendre l'évaluation du commerce des services. Avant l'achèvement des négociations, la session extraordinaire du Conseil du commerce des services devra mener une évaluation des résultats atteints en matière d'augmentation de la participation des pays en développement au commerce des services. Un tel examen devrait déterminer la mesure dans laquelle les offres permettent un accès commercialement significatif des pays en développement aux marchés des pays développés. Les négociations n'ont pas encore porté précisément sur ce point.

D. Questions relatives au développement

53. Le traitement spécial et différencié et les questions de mises en œuvre continuent à revêtir un aspect essentiel pour le volet « développement » du Cycle de Doha, étant donné qu'une correction rapide des déséquilibres que présente encore le système commercial multilatéral fait bien partie du mandat de Doha. Les 88 propositions initiales axées sur des accords particuliers relatifs au traitement spécial et différencié n'ont guère progressé, et elles doivent gagner en précision et être plus efficaces et plus pratiques; les progrès accomplis à la faveur de la Conférence ministérielle de Hong Kong se sont bornés à cinq propositions

spécifiques annoncées par des PMA. Les pays les moins avancés continuent en effet à demander instamment que soit appliqué intégralement le régime de l'accès en franchise et sans quota, les règles d'origine devant être transparentes et simples. Aucun mouvement important n'est à signaler sur les diverses questions de mise en œuvre.

54. Depuis les recommandations du Groupe de travail de l'Organisation mondiale du commerce en juillet 2006, on s'efforce d'opérationnaliser la notion d'Aide pour le commerce. L'Aide pour le commerce traiterait des besoins et problèmes de développement, de financement et de commerce qui se posent aux pays en développement pour leur permettre de tirer parti des possibilités commerciales, accroître leur capacité d'offre, améliorer leur compétitivité et leurs infrastructures et ajustements liés au commerce. L'Aide pour le commerce serait un moyen de compléter le Cycle de Doha et non de s'y substituer. Des consultations sont en cours pour dégager des nouvelles ressources sûres, additionnelles, prévisibles et n'entraînant pas un nouvel endettement, et cela reste un important critère de succès de l'Aide pour le commerce. Les pays en développement ont souligné l'importance d'une additionnalité authentique des ressources, car il ne faut pas se contenter d'un redéploiement des ressources d'aide au développement et des fonds affectés à la création de capacités commerciales. La question de savoir quels pays seraient admis à bénéficier du mécanisme, en particulier parmi les pays en développement qui ne sont pas des PMA, comme les « PPTTE exclusivement IDA », n'est pas encore résolue. Un autre problème a trait à la création d'un mécanisme efficace de mise en correspondance de la demande et de l'offre d'Aide pour le commerce. Les pays en développement sont censés intégrer leur politique commerciale dans leur stratégie nationale de réduction de la pauvreté, notamment à la faveur de consultations entre parties prenantes multiples, afin de repérer et de classer par ordre de priorité leurs besoins d'aide et d'établir des systèmes d'évaluation et de contrôle, dans le pays, afin de renforcer l'efficacité et la viabilité de l'aide. Les pays en développement ont engagé leurs partenaires de développement à répondre généreusement de façon efficace et rapide à leurs besoins et à leurs priorités, recensés par les pays bénéficiaires eux-mêmes, par une rationalisation de la prise en compte du commerce dans leur plan et programmes d'aide au développement. Malgré l'importance attachée aux besoins nationaux d'Aide pour le commerce, ces pays continuent à souligner l'importance de l'obtention et de l'augmentation d'une aide technique liée au commerce, de type « bien collectif » aux niveaux régional et mondial, et des programmes de création de capacités à cet effet, en particulier par le canal d'institutions multilatérales telles que la CNUCED.

E. Règles

55. Les négociations sur les règles en matière de lutte contre le dumping ont abordé des questions encore en suspens telles que la « réduction à zéro ». Les négociations sur les subventions ont à examiner une proposition d'élargir le champ des subventions prohibées, notamment aux paiements publics versés à des sociétés pour couvrir leurs pertes d'exploitation, à la radiation de la dette due à l'État et aux prêts publics à des entreprises « non solvables ». Les pays en développement craignent les obligations résultant de ces propositions pour leur politique industrielle. Les subventions aux pêcheries paraissent contribuer à l'épuisement progressif des ressources halieutiques. Le débat porte sur l'idée d'une interdiction

générale imposée d'en haut. Les petits États côtiers vulnérables ont demandé des exemptions pour les subventions à la pêche artisanale, au secteur de la transformation des produits alimentaires et sur les droits d'accès. S'agissant des accords commerciaux régionaux, l'accord sur un mécanisme de transparence, en 2006, a déplacé l'attention vers des questions systémiques, notamment le traitement spécial et différencié devant s'appliquer et en vertu de l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) « à l'essentiel des échanges commerciaux », et la question de la période de transition. Ces questions revêtent une importance particulière pour les pays en développement qui négocient des accords commerciaux régionaux avec les pays développés, en particulier les États ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique).

F. Facilitation du commerce

56. La facilitation du commerce revêt une grande importance car les coûts aux passages de frontière et autres coûts de transaction représenteraient entre 1 et 15 % de la valeur des produits échangés, beaucoup plus bien souvent que les droits de douane applicables. Les négociations à l'Organisation mondiale du commerce ont porté sur les questions douanières, le transit, les droits perçus et les formalités, en particulier le dédouanement et la publication et la gestion des règlements commerciaux. Les conséquences sur les coûts des mesures proposées demeurent un important sujet de préoccupation : l'évaluation des risques, par exemple, peut rendre nécessaire une automatisation douanière. Les pays en développement ont proposé de catégoriser les engagements et d'adopter la méthode d'une liste positive, de façon que différents engagements puissent être appliqués selon des calendriers différents, sous réserve d'un appui à la création de capacités et de l'acquisition de capacités de mise en œuvre.

G. Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC)

57. Comme, bien souvent, les pays en développement n'ont pas les capacités technologiques suffisantes, le transfert et la diffusion de connaissances, de technologies et de savoir-faire sont essentiels, tant pour leur développement que pour la réduction de la pauvreté et l'émancipation des femmes. Certains droits de propriété intellectuelle, concernant par exemple les brevets pharmaceutiques et l'accès aux médicaments essentiels, sont indispensables pour réaliser l'objectif de la lutte contre le sida, le paludisme et d'autres maladies (objectif du Millénaire pour le développement n° 6), la réduction de la mortalité infantile (objectif 4) et l'amélioration de la santé maternelle (objectif 5). La protection de la diversité biologique, des connaissances traditionnelles et des ressources génétiques contribue à la durabilité environnementale (objectif 7 des OMD).

58. On est parvenu en août 2003 à un accord dérogeant temporairement aux obligations consignées à l'article 31 de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) de façon que les pays dont les capacités industrielles sont insuffisantes ou absentes dans le secteur pharmaceutique puissent importer un médicament breveté produit sous licence obligatoire, et l'amendement officiel de l'Accord ADPIC a été adopté en décembre

2005. Mais à ce jour sept pays seulement ont ratifié l'amendement, en dépit de la date butoir fixée au 1^{er} décembre 2007 pour son entrée en vigueur. La lenteur de la ratification est préoccupante et l'efficacité du système est contestée.

59. Les pays en développement attachent une grande importance à la clarification de la relation entre l'Accord ADPIC, la Convention sur la diversité biologique, les connaissances traditionnelles et les ressources génétiques, car ils constatent que certaines dispositions de l'Accord sont en conflit avec les objectifs de la Convention sur la diversité biologique en particulier au sujet d'une éventuelle biopiraterie par le canal des brevets. Un groupe de pays en développement propose d'introduire dans l'Accord ADPIC des dispositions relatives à l'accès obligatoire, au partage des profits et au consentement préalable éclairé afin de limiter le risque de détournement des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles par le biais de brevets, et notamment l'obligation de divulguer le pays d'origine des ressources et des connaissances traditionnelles, la preuve du consentement éclairé préalable pour l'accès aux ressources, et des dispositions justes et équitables de partage des profits résultant de leur utilisation. Les procédures proposées pour faire appliquer les dispositions envisagent des voies de droit telles que la suspension ou la révocation du brevet et de son application. Certains pays développés sont opposés à cette proposition car ils ne pensent pas qu'il y ait conflit entre l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce et la Convention sur la diversité biologique, et considèrent qu'une telle proposition paralyserait l'innovation.

60. Les indications géographiques peuvent être un important argument de vente, en particulier s'agissant des produits agricoles transformés, dont la qualité, la réputation ou d'autres caractéristiques sont essentiellement attribuables à leur origine géographique. Deux questions sont à cet égard importantes : a) l'établissement d'un registre multilatéral des vins; et b) l'octroi du niveau de protection plus élevé à des produits autres que les vins et spiritueux. Les pays dits « de l'ancien monde », tels que les pays de l'Union européenne, et les pays en développement cherchent à élargir et améliorer la protection juridique qu'offrent les indications géographiques. En ce qui concerne l'octroi du niveau de protection plus élevé, la question demeure de savoir s'il faut lancer des négociations officielles.

VI. Conclusions

61. Le commerce international demeure un puissant moteur de croissance et de développement. Les pays en développement sont désormais des acteurs majeurs du commerce international et des négociations commerciales. Dans ces circonstances, un résultat équitable et équilibré du Cycle de Doha, où la composante « développement » sera substantielle, est d'importance essentielle pour réaliser un système commercial multilatéral ouvert, transparent, prévisible, non discriminatoire et équitable et pour contribuer à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, en particulier la lutte contre la pauvreté. Le Cycle de Doha doit être mené à bien. Cela est d'autant plus important que ce qui est en cause c'est l'autorité et la viabilité du système commercial multilatéral. Un des éléments essentiels du Cycle de Doha est son volet « développement » et il faut préserver cette ambition. La condition, pour ce faire, est d'améliorer et de rendre plus prévisible l'accès aux marchés et l'entrée des pays en développement sur les marchés des produits agricoles et non agricoles et des services, d'honorer les engagements

commerciallement importants pris au titre des modes 4 et 1, de mener une réforme authentique des politiques agricoles pour mettre fin aux distorsions et d'adopter des règles justes et équitables, meilleures et attentives au développement. L'application pratique effective des principes du traitement spécial et différencié et du principe d'une « réciprocité qui ne soit pas totale », étayés par un régime d'aide pour le commerce qui soit ambitieux et opérationnel, contribueraient beaucoup à rendre le système commercial mondial attentif aux aspirations au développement des pays en développement et à assurer leur participation bénéfique et durable au commerce international.
