

SOUS EMBARGO JUSQU'AU JEUDI 27 AVRIL 2006 à 0 h 01 GMT

Recette pour un désastre

Le Cycle de Doha : une occasion ratée de promouvoir le développement ?

À l'approche d'une nouvelle échéance dans le cadre des négociations commerciales du Cycle de Doha, les possibilités que soit conclu cette année un accord qui vient en aide aux pays en développement s'amincissent. En butte aux exigences impitoyables des pays riches, les pays pauvres, loin de pouvoir mettre en œuvre des réformes qui permettraient de soulager la pauvreté, doivent se résigner à limiter les dégâts. À moins d'un changement radical dans les offres sur la table, aucun accord ne devrait être signé en 2006.

Résumé

À l'approche d'une nouvelle échéance dans le cadre des négociations commerciales du Cycle de Doha, les possibilités que soit conclu cette année un accord qui vient en aide aux pays en développement s'amincissent. Dans la foulée d'une conférence ministérielle peu concluante tenue à Hong Kong en décembre 2005, les pays riches continuent d'offrir bien peu dans le domaine de l'agriculture tout en exigeant que les pays pauvres ouvrent leurs marchés industriels et de services à la concurrence étrangère.

Les membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et les commentateurs, qui ont raté de nombreuses dates butoir au fil des ans, considèrent maintenant que les pourparlers de l'OMC doivent être conclus d'ici l'expiration de l'autorité sur la promotion du commerce aux États-Unis, en 2007. Pour respecter cette échéance, un certain nombre de propositions devront être déposées d'ici la fin du mois (avril 2006) et les autres d'ici juillet. Or, les propositions qui se dessinent actuellement seraient nuisibles, plutôt qu'utiles, à la plupart des pays en développement.

Selon Oxfam, à moins d'un changement dans les offres, les pays en développement auraient avantage à passer outre à cette échéance et à attendre l'établissement d'un nouvel ensemble de règles. Aucune échéance n'est rigide au point de justifier la signature d'un nouvel accord commercial qui porterait atteinte au développement. Advenant le prolongement des pourparlers, les déséquilibres existants perdureraient, mais on préviendrait par ailleurs la détérioration de la situation. Les pays en développement pourraient continuer de demander les réformes promises, sans sacrifier leur développement économique futur.

Dans le domaine de l'**agriculture**, où, selon de nombreux experts, réside la solution à la pauvreté, les offres faites jusqu'à maintenant sont nettement insuffisantes. D'après l'analyse d'Oxfam, si les propositions actuellement sur la table étaient acceptées, tant l'Union européenne que les États-Unis pourraient *augmenter* leurs dépenses agricoles ayant des effets de distorsion des échanges, bien qu'ils aient annoncé des réductions de ces dépenses de 70 p. 100 et de 54 p. 100 respectivement. L'offre déposée à Hong Kong visant l'élimination des subventions à l'exportation d'ici 2013 a reçu un bon accueil, mais ces subventions ne représentent que 3,6 p. 100 des dépenses de l'UE en agriculture. Les offres actuelles ne mettent pas non plus un terme au dumping.

La proposition américaine visant l'accès aux marchés agricoles aurait de lourdes incidences sur la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance du fait qu'elle empêcherait les pays en développement de protéger des produits vitaux pour les agriculteurs pauvres. L'offre de l'UE soustrairait de nombreux produits exportés par les pays en développement aux réductions tarifaires et, dès lors, amoindrirait considérablement les gains réalisés sur le plan de l'accès aux marchés.

Bien qu'on ait réaffirmé à Hong Kong le droit des pays pauvres de protéger certains produits d'importance vitale pour la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance, des recherches indiquent que des mesures spéciales *supplémentaires* doivent être prises pour prévenir l'escalade de la pauvreté rurale. Ce traitement spécial pourrait être consenti en seule

contrepartie de réductions minimales des gains d'autres pays dans le Cycle de Doha.

Les pays en développement sont invités à l'OMC à signer un accord sur l'**accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA)** qui défie les enseignements de l'histoire. En échange de maigres avancées en agriculture, ces pays font l'objet de pressions pour ouvrir largement et définitivement leurs marchés industriels à la concurrence étrangère.

Les précédents le prouvent incontestablement, un pays doit pouvoir augmenter et réduire ses tarifs en fonction des circonstances pour réussir à promouvoir la croissance et l'industrialisation. Or, les négociations actuellement en cours à l'OMC visent à éliminer cette flexibilité.

Alors que les négociateurs se concentrent à tort sur la formule, aucune attention n'est accordée aux secteurs où les pays en développement ont à gagner. Les discussions sur la réglementation du recours aux barrières non tarifaires, et l'élimination des crêtes tarifaires et de la progressivité des droits dans les pays riches ont été reléguées aux oubliettes bien qu'elles soient essentielles à la conclusion d'un accord favorable au développement.

Au moment du lancement des négociations sur les **services** en 1994, on avait promis aux pays en développement la flexibilité nécessaire pour qu'ils puissent prendre en compte leur niveau de développement et leurs objectifs nationaux. Les négociations devaient se dérouler selon la méthode des demandes et des offres et les pays n'y participer qu'une fois prêts à le faire. Or, au cours de la dernière année, les pays en développement ont fait l'objet de pressions croissantes pour ouvrir leurs marchés. Avant de faire des offres, les pays doivent pouvoir évaluer les coûts et les avantages potentiels de la libéralisation, mais il n'y a jusqu'à maintenant pas eu de place pour cela dans le cours des négociations.

Bien que, dans leur libellé, les documents sur les services de l'OMC tentent de dissiper toute inquiétude relativement aux droits des pays en développement de réglementer et de fournir un service universel dans des domaines importants comme ceux des télécommunications, de l'assainissement ou de l'éducation, le système peut en pratique se révéler très rigide. L'un des buts visés, à savoir que la réglementation et les prescriptions « ne soient pas plus rigoureuses que nécessaire » a de sérieuses répercussions pour les gens pauvres des pays en développement.

Qui plus est, les négociations dans le secteur où la libéralisation des échanges pourrait être avantageuse pour les pays en développement, celui de la mobilité de la main-d'œuvre, sont dans une impasse du fait que les pays riches refusent d'envisager la possibilité d'ouvrir leur marché du travail aux travailleurs étrangers.

Les pays en développement ont présenté à Hong Kong un maigre **ensemble de propositions pour le développement** qui comprend des mesures d'aide pour le commerce, l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour les pays les plus pauvres et une modification permanente à l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC). Les efforts visant à fournir de l'aide pour le commerce aux pays pauvres sont les bienvenus, mais les mesures

convenues jusqu'à maintenant ne sont pas suffisamment attrayantes pour compenser les concessions faites et le tort causé dans d'autres domaines.

Il faut sans délai adopter des règles commerciales plus équitables et avantageuses pour les pays en développement. Les offres actuellement sur la table sont très peu susceptibles d'atteindre cet objectif, et risquent en fait d'aggraver la situation. À moins que les pays riches ne modifient fondamentalement leur approche et retirent nombre des exigences qu'ils imposent aux pays pauvres, aucun accord contribuant à réduire la pauvreté ne pourra être conclu cette année. La prolongation du cycle de négociations, qui donnerait aux membres la possibilité de remettre le développement au cœur des priorités et soustrairait les pays pauvres à la nécessité de sacrifier leur avenir, se dessine comme la meilleure solution.

Recommandations en vue d'une issue favorable au développement

Agriculture

- Réductions plus marquées des subventions agricoles ayant des effets de distorsion des échanges
- Amélioration des offres relatives à l'accès aux marchés, sans exigence déraisonnable de réciprocité
- Élimination des crêtes tarifaires et de la progressivité des droits dans les pays riches
- Disciplines sur l'utilisation des barrières non tarifaires
- Traitement spécial et différencié adéquat, y compris des produits spéciaux et un mécanisme de sauvegarde spéciale applicable pour assurer la sécurité alimentaire et des moyens de subsistance ainsi que le développement rural
- Élimination de toutes les subventions au coton des États-Unis, conformément à la décision de l'organe de règlement des différends de l'OMC
- Plafond aux subventions de la catégorie verte et révision complète de la catégorie verte de manière à ce que les subventions qu'elle comprend n'aient pas d'effets de distorsion des échanges
- Nouvelles disciplines sur la catégorie bleue
- Nouvelles règles pour prévenir l'utilisation abusive de l'aide alimentaire par le dumping des excédents de production
- Mesure pour remédier à l'érosion des préférences et aux répercussions de la hausse des prix des aliments sur les pays importateurs nets de denrées alimentaires

AMNA

- Formule dotée de coefficients garantissant la réciprocité qui ne soit pas totale, mais préférablement aucune formule pour les pays en développement qui seraient plutôt tenus de consentir des réductions moyennes
- Disciplines sur l'utilisation de barrières non tarifaires, y compris des mesures antidumping (négociations sur les règles)
- Élimination des crêtes tarifaires et de la progressivité des droits dans les pays riches
- Élimination, dans le présent cycle, de l'obligation de réduire et de consolider leurs tarifs pour les pays qui ne les ont pas encore consolidés

à l'OMC (la consolidation doit être assimilée à une concession en tant que telle)

- Mesures pour remédier à l'érosion des préférences

Services

- Flexibilité nécessaire aux pays pauvres pour effectuer des études d'impact et consulter la société civile
- Affirmation du droit de réglementer dans l'intérêt public avant la prise de nouveaux engagements
- Adoption d'un mécanisme de sauvegarde spéciale et du traitement spécial et différencié
- Réponse aux exigences des pays en développement concernant l'accès aux marchés du travail du Nord (Mode 4)
- Exclusion des services publics et des achats gouvernementaux essentiels des engagements de libéralisation

Ensemble de propositions pour le développement

- Mise en œuvre immédiate de l'accès *complet* aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour les pays les plus pauvres, et simplification des règles d'origine
- Aide pour le commerce adéquate, non conditionnelle à l'ouverture des marchés

1. Introduction

À l'approche d'une nouvelle échéance dans le cadre des négociations commerciales du Cycle de Doha, les possibilités que soit conclu cette année un accord qui vient en aide aux pays en développement s'amincissent. Les belles paroles en faveur du développement et de la primauté des besoins des pays pauvres ont à maintes reprises été démenties par l'égoïsme, la duperie et l'hypocrisie à l'OMC. Les pays riches, en contrepartie de maigres concessions en agriculture, exigent que les pays pauvres ouvrent leurs marchés industriels et de services à la concurrence étrangère. Loin de pouvoir mettre en œuvre des réformes qui garantiraient une croissance économique équitable et durable et soulageraient la pauvreté, les pays pauvres doivent se résigner à limiter les dégâts.

À compter de juin 2007, au moment de l'expiration de l'autorité sur la promotion du commerce (Trade Promotion Authority ou TPA) qui lui est conférée, le gouvernement des États-Unis ne pourra plus négocier un nouvel accord commercial sans l'intervention du Congrès. Il sera dès lors beaucoup plus difficile de conclure un accord, puisque le Congrès américain pourra rejeter certaines dispositions d'un projet d'accord plutôt que simplement en accepter ou en refuser en bloc l'ensemble des dispositions. En conséquence, les membres de l'OMC et les commentateurs ont fixé comme échéance ultime des pourparlers de l'OMC l'expiration de la TPA.¹ L'importance de respecter l'échéance a fait l'objet de nombreuses déclarations publiques. Pour qu'un accord final soit signé, scellé et livré d'ici juin 2007, un certain nombre de propositions devront être déposées d'ici la fin du mois (avril 2006) et les autres d'ici juillet.

Malheureusement, le Cycle de Doha dans sa forme actuelle n'a donné lieu qu'à des offres décevantes dans le domaine de l'agriculture, conjuguées à des exigences musclées dans les secteurs industriel et des services. Il est donc bien peu susceptible de promouvoir le développement comme on le promettait au départ. Au contraire, l'accord qui se dessine actuellement serait nuisible, plutôt qu'utile, à la plupart des pays en développement.

Les réductions tarifaires dans les secteurs agricole et industriel pourraient entraîner le recul du développement économique et l'escalade de la pauvreté et des inégalités. Sans exceptions et mesures de protection adéquates, les agriculteurs de subsistance et leur famille seraient exposés à de graves difficultés. Selon une étude récente, les

pays les plus pauvres seraient les grands perdants, l'Afrique subsaharienne risquant de perdre au bas mot 300 millions de dollars.² En regard des gains substantiels prévus par la Banque mondiale,³ il s'agirait d'une issue amèrement ironique à un cycle dit de développement.⁴

Les pays les plus pauvres à l'OMC – les pays les moins avancés (PMA) – sont soustraits à de nombreuses exigences. Ils ne seront pas tenus de consentir des réductions tarifaires pour l'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA) et les produits agricoles, et ils sont exclus des demandes plurilatérales visant les services. Pourtant, ils subissent tout autant que d'autres pays, sinon plus, le contrecoup de règles commerciales inéquitables. Sans l'adoption de mesures adéquates pour contrer les effets pernicioeux du dumping de produits agricoles ou pour accroître les débouchés commerciaux, les PMA demeureront perdants. La proposition d'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour les PMA comporte de grandes déficiences, tout comme les autres éléments de l'ensemble de propositions pour le développement (voir la partie 4). Pour que le Cycle de Doha soit véritablement favorable au développement, il faut faire bien davantage que simplement soustraire les PMA à certaines exigences.

Dans ce contexte, Oxfam estime que les pays en développement auraient avantage à passer outre à l'échéance actuellement fixée et à attendre l'établissement d'un nouvel ensemble de règles. Le prolongement des pourparlers comporterait certes des désavantages, mais donnerait aux pays en développement l'occasion d'attendre les réformes promises sans sacrifier les flexibilités dont ils ont besoin pour utiliser la politique commerciale dans leur lutte contre la pauvreté. Advenant l'extension des pourparlers, certains des déséquilibres existants perdureraient et des améliorations depuis longtemps promises seraient retardées, mais on pourrait par ailleurs prévenir une détérioration de la situation.

L'assurance constructive et le travail d'équipe mis de l'avant par le Groupe des 20 (G20) pays en développement à la Conférence ministérielle de l'OMC à Cancún en 2003 se sont grandement raffermis, malgré le scepticisme des pays du Nord. Lors de la Conférence de Hong Kong, on a assisté à la formation d'une alliance souple des 110 pays en développement unanimement opposés au statu quo. En conséquence, les offres sur la table à la Conférence ministérielle de Hong Kong en 2005 étaient plus avantageuses pour les pays en développement que celles déposées à Cancún. Mais on est toujours loin du compte.

Comme l'a déclaré à Hong Kong Dipak Patel, ministre du Commerce de la Zambie et président du groupe des PMA, tant qu'il n'y aura pas sur la table d'accord qui promette de leur venir en aide, les pays pauvres auront parfaitement raison de répéter : 'Quelle facette du mot "non" ne comprenez-vous pas?'⁵

Entre-temps, l'organe de règlement des différends de l'OMC offre aux pays en développement une tribune où s'attaquer aux pires excès de la politique de l'Union européenne et des États-Unis. Chaque fois qu'ils ont gain de cause, dans le cas par exemple des subventions au sucre de l'UE et au coton des É.-U., les pays en développement accroissent leur influence dans les négociations et montrent aux pays riches qu'il y a des limites qu'ils ne peuvent transgresser. Selon une étude d'Oxfam, il y a un grand nombre de mesures prises par l'Europe et l'Amérique que les pays en développement pourraient contester avec succès devant l'organe de règlement des différends.⁶

Les négociations commerciales multilatérales sont tout à fait irréversibles, et elles dictent pour des années durant la politique à suivre. Elles ne doivent donc pas être prises à la légère. Bien que des règles commerciales injustes fassent chaque jour du tort à des pays en développement, c'est loin d'être un bon prétexte pour conclure un accord qui aggraverait la situation. Aucune échéance n'est rigide au point de justifier la signature d'un nouvel accord commercial qui porterait atteinte au développement.

2. Agriculture

L'agriculture a toujours été au cœur des négociations de Doha. L'agriculture constitue le gagne-pain de la vaste majorité des pauvres du monde, et on s'entend généralement sur le fait que des négociations commerciales favorables au développement doivent viser en priorité une réforme agricole. Pourtant, bien peu de progrès ont été accomplis en ce sens ces quatre dernières années.

Les maigres avancées en agriculture sont attribuables à la réticence des pays riches à réduire l'aide génératrice de distorsion commerciale versée à leurs producteurs agricoles (en général de grands producteurs) et à l'industrie agroalimentaire, ou à diminuer la protection tarifaire consentie à la collectivité agricole.

Les pays riches agissent ainsi en dépit, selon des données probantes, du tort causé aux recettes d'exportation des pays pauvres par le dumping des excédents de la production agricole du Nord sur les marchés mondiaux (pertes chiffrées à 305 millions de dollars pour les producteurs de coton de l'Afrique subsaharienne en 2001)⁷; en dépit

de l'impossibilité pour les pays pauvres de vendre leurs produits sur les marchés du Nord en raison des tarifs restrictifs (pertes chiffrées à 38 millions de dollars pour le Mozambique sur les ventes potentielles de sucre dans l'UE en 2004)⁸ ; et en dépit, aussi, des promesses faites au début des négociations d'accorder la priorité à ces enjeux.

Bien entendu, toutes les subventions n'ont pas des effets néfastes. C'est la prérogative des gouvernements du Nord de soutenir leurs producteurs agricoles s'ils le jugent bon, mais il faut redoubler d'efforts pour faire en sorte que les subventions versées dans le Nord ne portent pas atteinte aux paysans du Sud. Les fonds publics affectés à l'agriculture doivent servir à promouvoir l'emploi en milieu rural, à soutenir les petits producteurs, à récompenser la gérance environnementale et à assurer la production d'aliments de grande qualité. Ils ne doivent pas être utilisés pour favoriser la surproduction et le dumping.

Réduction des subventions : de la poudre aux yeux

En octobre dernier, les États-Unis et l'Union européenne ont présenté des propositions visant l'abaissement des tarifs et des subventions. Qualifiées de plus généreuses que jamais, ces offres se réduisaient en fait, selon l'analyse d'Oxfam et grâce à une comptabilité artificieuse et à des failles dans les règles de l'OMC, à une diminution des dépenses de 19 p. 100 (4 milliards de dollars) pour les États-Unis et au statu quo pour l'Union européenne.⁹ Or, ils avaient annoncé des réductions de ces dépenses de 54 p. 100 et de 70 p. 100 respectivement (voir les explications à l'annexe 1).

Au sein du système de l'OMC, les réductions sont appliquées au plafond du paiement maximum plutôt qu'aux paiements réels, ce qui a permis aux É.-U. et à l'UE d'annoncer des propositions beaucoup plus généreuses qu'elles ne le sont réellement. De plus, l'UE avait déjà fait certaines des réductions qu'elle annonçait de sorte qu'une fois le plafond abaissé de 70 p. 100 elle avait en fait la latitude d'augmenter ses dépenses de 13 milliards de dollars.¹⁰ Les États-Unis, pour leur part, pouvaient profiter du système de classement des subventions par catégories pour réorganiser leurs paiements plutôt que les réduire.

Purement et simplement, l'OMC classe les mesures de soutien agricole en catégories – bleue, verte et orange (MGS) – selon la teneur de leurs effets de distorsion des échanges. Les subventions de la catégorie orange sont celles qui ont le plus d'effets de distorsion et elles sont assujetties aux réductions les plus marquées.

Les subventions de la catégorie bleue ont moins d'effets de distorsion, alors que celles de la catégorie verte sont réputées n'avoir que peu ou pas d'effets de distorsion. Ces dernières ne sont par conséquent assujetties à aucune restriction. Dans leurs propositions, les É.-U. et l'UE ont surtout déplacé leurs mesures de soutien d'une catégorie à une autre, sans les réduire (voir le tableau à l'annexe 1).

Qui plus est, ni les É.-U. ni l'UE ne proposent à l'heure actuelle de réductions suffisantes de leurs subventions génératrices de distorsion commerciale. Ni l'un ni l'autre ne proposent non plus de modifications dans le classement des subventions et les disciplines sur les paiements qui feraient en sorte de mettre un terme au dumping à l'exportation.

Accès aux marchés : des offres qui laissent toutes à désirer

La proposition visant l'accès aux marchés faite par les États-Unis en octobre 2005 a été qualifiée de plus 'ambitieuse' que celle de l'Union européenne. Certes, l'offre américaine met en place de meilleures conditions pour les pays en développement qui veulent vendre leurs produits dans le Nord, mais les exigences qu'elle prévoit en contrepartie sont excessives. La réciprocité exigée dans la proposition des É.-U. porterait lourdement atteinte à la sécurité alimentaire et aux moyens de subsistance, du fait qu'elle priverait les pays en développement de la possibilité de protéger leurs produits ou secteurs de base contre les exportations subventionnées.

L'offre de l'UE, pour sa part, est d'un protectionnisme décevant. L'UE envisage de soustraire 8 p. 100 de ses produits aux réductions tarifaires marquées. Ces produits seront vraisemblablement ceux qui revêtent une grande importance pour les pays en développement, par exemple le sucre, le riz et le bœuf. La bonne nouvelle, c'est que l'UE n'a pas en échange d'exigences aussi grandes que les É.-U. envers les pays pauvres.

Depuis octobre, l'UE est instamment pressée d'améliorer son offre', mais prétend n'avoir rien de plus à offrir.

Malgré qu'elles soient inadéquates, les offres de l'UE et des É.-U. en agriculture demeurent inchangées depuis octobre 2005. Qualifiées de progrès, elles ont à maintes reprises servi de prétexte pour accroître les pressions exercées sur les pays en développement afin qu'ils fassent des concessions sur l'AMNA et sur les services, des secteurs où les pays riches ont beaucoup plus à gagner.

Ces pressions se sont accentuées depuis la Conférence ministérielle de Hong Kong, où les négociateurs ont convenu d'éliminer les subventions agricoles à l'exportation en 2013, ont réitéré leur volonté de régler les questions des subventions au coton et du dumping, et ont réaffirmé leur promesse de permettre aux pays en développement de protéger leurs produits vitaux pour la sécurité alimentaire et le développement rural. Bien que ces avancées ne soient pas négligeables, elles ne justifient certainement pas les exigences démesurées présentées dans les autres secteurs.

Subventions à l'exportation

Les subventions à l'exportation favorisent clairement le dumping des excédents de la production agricole des pays riches sur les marchés des pays en développement à des prix en deçà des coûts de production. Cette pratique met en péril la capacité des agriculteurs pauvres d'assurer leur subsistance et exerce une pression à la baisse sur les cours mondiaux. Leur élimination est importante sur le plan politique et constitue une victoire pour les pays en développement.

Toutefois, les subventions à l'exportation ne représentent que 3,6 p. 100 du soutien agricole total de l'UE, proportion qui aura de plus baissé en 2013 dans la foulée de réformes convenues en 2003.¹¹ Les pays en développement espéraient que la date butoir pour l'élimination des subventions serait fixée à 2010. En outre, la promesse de l'UE d'éliminer ses subventions à l'exportation est conditionnelle à la réglementation par les É.-U. de leurs mesures de soutien comparables – précisément les crédits à l'exportation et l'aide alimentaire – mais la manière de faire reste à déterminer.

Qui plus est, tant dans l'UE qu'aux É.-U. des subventions totalisant des milliards de dollars qui ont des effets de distorsion des échanges et sont source de dumping vont demeurer. Sans l'application de réductions substantielles à ces autres subventions génératrices de distorsion commerciale et de mesures complémentaires pour définir les paiements autorisés et les assujettir à des disciplines, le dumping ne cessera pas et les agriculteurs des pays pauvres vont continuer de souffrir.

Coton

À Hong Kong, les États-Unis ont promis d'éliminer les subventions à l'exportation pour le coton d'ici 2006 et de s'attaquer aux subventions internes au coton, avant les autres mesures de soutien à l'agriculture. On pourrait ici rappeler cyniquement la promesse qu'ils avaient faite au Conseil général en juillet de traiter le coton d'une manière

‘ambitieuse, rapide et spécifique’ et dont la réalisation est toujours attendue.

Le coton est devenu le porte-étendard des pourparlers et témoigne avec vigueur du peu de considération accordée aux pays en développement. Quatre pays – le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad – ont présenté une proposition sur le coton exigeant la reconnaissance des effets néfastes du soutien interne des États-Unis et la mise en œuvre sans délai de mesures pour l’éliminer. Selon ces pays, le soutien interne met en péril la subsistance de millions de paysans africains et est illégal, comme en témoigne la décision historique rendue en 2004 à l’OMC dans un litige opposant le Brésil et les États-Unis.

Les statistiques sont éloquentes : les États-Unis ont octroyé plus de 4,2 milliards de dollars en 2005 à leurs 25 000 producteurs de coton, les encourageant à surproduire. La même année, ils ont vendu 3,3 millions de tonnes d’excédents de coton sur les marchés mondiaux avec l’aide de mesures de soutien expressément conçues pour faciliter les exportations de coton.¹² Même la Banque mondiale reconnaît maintenant que la réduction des subventions américaines au coton serait plus bénéfique pour les agriculteurs africains que des abaissements tarifaires. En fait, la Banque mondiale estime que la seule suppression des subventions au coton des États-Unis donnerait lieu à une hausse moyenne du prix du coton sur les marchés internationaux de 12,9 p. 100 et pourrait générer des recettes de 72 millions de dollars pour l’Afrique subsaharienne.¹³

Or, bien qu’ils reconnaissent le problème, les États-Unis ont passé outre à toutes les échéances de mise en œuvre des recommandations du groupe spécial de l’OMC et n’ont fait que de maigres avancées par rapport à l’élimination des subventions au coton jugées illégales en 2004. Seulement le dixième des subventions au coton des États-Unis auront été éliminées en 2006 et aucun plan n’a été annoncé quant à l’élimination du reste des subventions, même si elles violent les règles de l’OMC.

De plus, les États-Unis assortissent la réforme de leurs programmes de soutien interne à la conclusion d’un accord ambitieux sur l’accès aux marchés agricoles dans le Cycle de Doha. Pourtant, conformément à la décision du groupe spécial de l’OMC en regard de leurs obligations aux termes du Cycle de l’Uruguay, les États-Unis doivent procéder à la réforme peu importe le résultat des négociations de Doha. Les quatre pays auteurs de la proposition sur le coton – et les autres pays africains touchés – sont à juste titre inquiets. À moins que les États-Unis ne se décident à passer de la

parole aux actes, le coton pourrait bien être le fil qui cause l'effilochage du Cycle de Doha.

Produits spéciaux et mécanisme de sauvegarde spéciale

Pour autant qu'on puisse en juger, les progrès les plus considérables accomplis en agriculture pour les pays en développement sont des mesures défensives. À Hong Kong, les membres de l'OMC ont réitéré la décision de permettre aux pays en développement de désigner des 'produits spéciaux' importants pour assurer la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance. Ces produits seraient ou bien soustraits aux abaissements tarifaires, ou bien assujettis à des abaissements inférieurs à ceux appliqués aux autres produits. Ils ont aussi obtenu le droit de recourir à un 'mécanisme de sauvegarde spéciale' dans le cas d'augmentation subite des exportations, un mécanisme dont jouissent à l'heure actuelle les pays riches, mais pas la plupart des pays pauvres.

Malheureusement, même ces petites victoires sont décriées. Dans une lettre adressée récemment à plusieurs pays en développement membres de l'OMC, un pays développé exportateur de produits alimentaires a qualifié d'excessive la demande visant à accorder à ces pays le droit de désigner au moins 20 p. 100 de leurs lignes tarifaires comme produits spéciaux. Selon la lettre, le mécanisme de sauvegarde spéciale serait 'une deuxième couche de protection inutile' et 'la désignation de produits spéciaux ne devrait être permise que dans des cas exceptionnels et pour une gamme très restreinte de produits'.¹⁴

De nouvelles études indiquent toutefois que sans mesures spéciales *complémentaires* à celles actuellement offertes, l'accord de Doha entraînera une détérioration des conditions au Bangladesh, en Indonésie et dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne. Il est tout à fait injustifié de ne pas consentir ces exceptions, puisque ce traitement spécial ne donnerait au pire lieu qu'à des réductions *minimes* des gains d'autres pays dans le Cycle de Doha, les grands exportateurs de produits agricoles y compris.¹⁵

Outre les produits spéciaux et le mécanisme de sauvegarde spéciale, des mesures doivent être prises pour remédier à l'érosion des préférences et aux répercussions de la hausse des prix des aliments sur les pays importateurs nets de denrées alimentaires, afin d'atténuer les pertes que sont susceptibles de subir les pays les plus pauvres. Mais les pays riches s'en sont pour ainsi dire tenus à reconnaître le problème.

Il est extrêmement décevant de constater qu'à l'approche de la conclusion de négociations sur l'agriculture qui devaient stimuler le développement, les pays en développement parties aux négociations doivent concentrer leurs efforts sur la protection de flexibilités minimales plutôt que sur l'exécution des réformes promises qui leur permettraient de recourir aux échanges commerciaux pour promouvoir le développement.

Mis à mal par le dumping, le Sénégal a besoin de protection

Le Sénégal est l'un des pays les plus pauvres du monde, au 157^e rang des 177 pays dans le classement des Nations unies en fonction de l'indice du développement humain en 2005.¹⁶ L'espérance de vie y est de 52 ans¹⁷ et 75 p. 100 de la population souffre de malnutrition.¹⁸

Le Sénégal est un pays importateur net de denrées alimentaires dont les termes de l'échange de produits agricoles ont chuté depuis qu'il a amorcé la réduction de ses tarifs au milieu des années 1980. Le déficit commercial dans le secteur de l'agriculture, établi en fonction de l'écart entre les exportations et les importations, a grimpé de 86 p. 100 entre 1990 et 2000. Dans l'ensemble de la période 1985-2000, les importations nettes de denrées alimentaires ont constamment augmenté.

La libéralisation et d'autres réformes, y compris la restructuration d'industries spécifiques, a eu des effets néfastes sur les producteurs agricoles et les recettes fiscales du pays. Le Sénégal a consolidé 100 p. 100 de ses lignes tarifaires dans le secteur agricole durant le Cycle de l'Uruguay. Il a aussi pris des engagements de libéralisation aux termes d'accords commerciaux régionaux et de programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale. Qui plus est, le Sénégal a adopté un tarif externe commun en 2000, en tant que membre de l'Union économique et monétaire ouest-africaine, qui s'est soldé par l'abaissement des taux maximums à un peu plus de 20 p. 100, bien en deçà des niveaux consolidés de l'OMC. Le Sénégal n'a pas de dispositions de sauvegarde ni de législation antidumping ou sur les droits compensateurs. Son économie est l'une des plus ouvertes du monde.

Le coton est le deuxième produit d'exportation agricole en importance au Sénégal, après les arachides. Il représente quelque 25 p. 100 des exportations agricoles totales et assure la subsistance d'environ 45 000 petits producteurs. Les subventions et le dumping américains, et la chute subséquente des cours mondiaux, ont causé du tort aux producteurs de coton sénégalais, dont un grand nombre éprouvent de graves difficultés financières. Selon certaines études, le secteur du coton du Sénégal connaîtrait une croissance de près de 15 p. 100 si le soutien interne et à l'exportation des États-Unis était éliminé.¹⁹

En 1994, le gouvernement a éliminé les licences d'importation pour les oignons, les bananes et les pommes de terre. L'augmentation subite et considérable des importations de pommes de terre et d'oignons en provenance de l'Union européenne a entraîné la fermeture de nombreuses petites fermes.

Le secteur des céréales a aussi souffert de la libéralisation et de la concurrence avec des produits subventionnés de l'Union européenne (farine de blé) et des États-Unis (riz). Bien que le riz soit un aliment de base, la production nationale ne répond qu'au tiers des besoins du pays. Le secteur fait l'objet d'une libéralisation progressive depuis le milieu des années 1980, qui ne s'est cependant pas traduite par une accessibilité accrue aux denrées alimentaires. Le revenu quotidien a atteint un niveau trop bas pour couvrir les besoins alimentaires les plus fondamentaux de la famille moyenne.

Tirer les enseignements du passé

Dans le dernier cycle de négociations commerciales – le Cycle de l'Uruguay – on avait fait miroiter la grande promesse de régler la question des subventions agricoles. C'est l'une des principales raisons pour lesquelles les pays en développement ont signé l'accord en 1994, même s'ils ont dû accepter en contrepartie un accord sur la propriété intellectuelle largement avantageux pour les pays riches. Or, les promesses du Cycle de l'Uruguay ne se sont pas concrétisées. Bien que les pays riches aient obtenu un nouvel accord rigoureux sur les droits de propriété intellectuelle, les subventions à l'agriculture sont pratiquement demeurées intactes en raison de brèches dans l'accord final. Les pays en développement essaient toujours de composer avec les incidences de l'accord déficient signé en Uruguay.

Avant de signer la déclaration finale de Doha, les pays pauvres devraient tirer les enseignements du Cycle de l'Uruguay et veiller à ne pas faire de concessions marquées sur l'AMNA et les services en contrepartie de gains largement fictifs en agriculture.

3. L'AMNA : sacrifier l'avenir

Justification historique des tarifs

Les pays en développement sont invités à l'OMC à signer un accord sur l'AMNA qui défie les enseignements de l'histoire. En contrepartie de maigres avancées en agriculture, ces pays font l'objet de pressions pour ouvrir largement et définitivement leurs marchés industriels à la concurrence étrangère. Aux termes des plus récentes propositions des États-Unis et de l'Union européenne, certains pays en développement seraient tenus de réduire leurs plafonds de tarifs (ou tarifs 'consolidés') dans une mesure pouvant atteindre 70 p. 100. Bien que, dans certains cas, leurs tarifs réels 'appliqués' ne seraient pas touchés, la flexibilité nécessaire pour augmenter et abaisser les tarifs dans l'avenir serait éliminée.²⁰ Or, pratiquement tous les pays en

développement ont eu recours aux tarifs pour bâtir leurs industries et stimuler la croissance.

Les pays riches à l'OMC invoquent deux arguments pour justifier la nécessité pour les pays pauvres d'abaisser leurs tarifs industriels à un niveau sans précédent. Ils soutiennent d'abord que les pays pauvres doivent faire certaines concessions en contrepartie de la réforme agricole ou, comme l'a déclaré un négociateur d'un pays riche l'an dernier, que le 'sang doit couler', c'est-à-dire que la conclusion d'un accord acceptable pour toutes les parties concernées passe par de douloureuses concessions.²¹

Cette assertion, souvent adressée aux soi-disant 'pays en développement avancés', est inquiétante. Cette fausse distinction et les pressions exercées sur les pays en développement pour qu'ils fassent des concessions sur l'AMNA n'ont pas de place dans un cycle de négociations pour le développement. La réforme agricole est promise et aurait dû avoir lieu depuis longtemps déjà : les pays pauvres n'ont pas à payer au moyen de lourdes réductions tarifaires pour la voir enfin se concrétiser. En outre, nombre des pays ciblés – dont le Brésil et l'Inde – ont déjà abaissé unilatéralement leurs tarifs industriels et sont aux prises avec de graves problèmes liés à la pauvreté et au développement. Les pays en développement veulent, avec raison, conserver le droit d'augmenter leurs tarifs de manière sélective dans le cadre de leur stratégie de développement, surtout dans le contexte où le recours à d'autres instruments, comme les subventions ou les entreprises commerciales d'État, devient illégal ou plus complexe.

Le second argument que les pays riches invoquent, à savoir que les abaissements tarifaires seront bénéfiques pour les pays en développement, ils l'invoquent en toute ignorance. Dans un monde néo-classique parfait où règnent le plein emploi et la transférabilité complète des ressources, le libre-échange est directement assimilé à la croissance. Les pays riches se fondent sur le raisonnement suivant : les pays riches ont de bas tarifs et ils sont riches, alors les bas tarifs doivent favoriser la croissance. Pourtant, l'histoire contredit ce raisonnement simple et attrayant. En fait, l'histoire démontre que les tarifs dans un pays ont tendance à chuter *après* l'amorce de la croissance, au fur et à mesure que le pays s'ouvre au commerce dans des secteurs qui sont devenus compétitifs.

Les précédents le prouvent incontestablement, un pays doit pouvoir augmenter et réduire ses tarifs en fonction des circonstances pour réussir à promouvoir la croissance et l'industrialisation. Or, les négociations actuellement en cours à l'OMC visent à éliminer cette nécessaire flexibilité.²²

L'Union européenne et les États-Unis ont eu recours à la protection dans le passé

De nombreux pays riches qui prônent maintenant la libéralisation industrielle rapide ont déjà eu recours à des tarifs et à d'autres mesures d'économie politique pour promouvoir leur croissance. Le Royaume-Uni, par exemple, a appliqué des tarifs très élevés sur la production industrielle jusque dans les années 1820, soit deux générations après le début de la révolution industrielle. Il a établi sa suprématie technologique, qui a permis par la suite le passage au libre-échange, à l'abri de barrières commerciales élevées et de longue durée. Même après avoir éliminé ses tarifs, le Royaume-Uni les a réintroduits en 1932 pour contrer la concurrence des États-Unis et de l'Allemagne.

Les États-Unis ont aussi utilisé des tarifs pour stimuler leur développement industriel. Pendant la majeure partie de la période de 1820 à 1945, ils ont maintenu des tarifs industriels moyens de 40 p. 100, qui n'ont pratiquement jamais franchi le seuil de 25 p. 100. Ces tarifs sont beaucoup plus élevés que ceux qu'ils proposent maintenant de consentir aux pays développés.²³

Tigres asiatiques : les tarifs ont aussi fait partie de leur stratégie de développement

De récents exemples ébranlent aussi le raisonnement selon lequel de bas tarifs et moins de flexibilité stimuleront la croissance et le développement. La Chine et le Vietnam, deux pays qui se développent avec succès grâce au commerce, ont largement eu recours à des tarifs élevés et à l'intervention de l'État. Encore en 1992, les tarifs moyens en Chine dépassaient 40 p. 100 et, au Vietnam, un pays qui connaît une croissance impressionnante de son PIB – à un taux de plus de 8 p. 100 par année depuis le milieu des années 1980 –, ils se situent toujours entre 30 et 50 p. 100.

La République de Corée et Taïwan ont tous les deux atteint des taux de croissance phénoménaux dans la seconde moitié du XX^e siècle grâce au développement régi par l'État et au recours à des tarifs et d'autres mesures politiques. Les tarifs moyens dans ces pays se sont échelonnés entre 30 et 40 p. 100 jusque dans les années 1970. Chacun a utilisé des tarifs élevés dans le cadre d'une stratégie pour promouvoir de nouvelles ou très importantes industries. Ils ont adopté des règlements gouvernementaux pour dissuader activement l'importation de produits en concurrence avec des produits nationaux.²⁴

La libéralisation rapide a causé des pertes en Afrique et en Amérique latine

Contrairement aux pays qui ont préservé leur autonomie gouvernementale et décidé d'avoir recours à des tarifs dans le cadre de leur stratégie de développement, les pays qui ont libéralisé leur économie trop rapidement

ou prématurément, souvent selon les modalités de prêt du FMI ou de la Banque mondiale, n'ont pas obtenu d'aussi bons résultats.

Au Sénégal, la libéralisation du commerce qui a commencé en 1985 a entraîné la perte du tiers des emplois dans l'industrie manufacturière.

En Côte d'Ivoire, des réductions tarifaires de 40 p. 100 en 1986 ont pratiquement entraîné l'effondrement des industries chimique, textile, de la chaussure et de l'automobile.

Au Zimbabwe, par suite de la libéralisation des échanges en 1990, le taux de chômage est passé de 10 à 20 p. 100.

La part du PIB de l'industrie manufacturière, en Zambie, est passée de quelque 18,5 p. 100 en 1980 à 10 p. 100 en 2002, par suite de la libéralisation, et la pauvreté s'est accrue après les réformes.²⁵

Le Brésil, après la libéralisation unilatérale dans les années 1990, a perdu 600 000 emplois et vu pratiquement toutes ses industries rétrécir.

Même le Mexique, un pays en bonne posture pour profiter de la libéralisation des échanges du fait de son infrastructure relativement adéquate et de sa proximité avec les États-Unis, a obtenu des résultats mitigés. Selon des statistiques récentes, le pays a connu une faible croissance de son PIB (négative de 2001 à 2003 et de seulement 2,9 p. 100 en 2004) et un taux de chômage record.²⁶

Aucun de ces exemples n'est suffisamment concluant pour dicter résolument la voie à suivre par les pays en développement et il y a, bien sûr, une foule d'autres cas qui pourraient être cités pour démontrer que l'utilisation inadéquate de tarifs peut mener à l'inefficience ou à un développement lent. Ces raisons ne suffisent toutefois pas pour priver les pays en développement d'un instrument politique utile, dans le contexte, surtout, où leur marge de manœuvre diminue. Les études de cas ci-dessus démontrent en fait l'importance pour un pays de pouvoir recourir à des tarifs pour stimuler son développement et pour gérer le rythme et l'envergure de la libéralisation. Rien de cela ne sera possible si les propositions actuelles relatives à l'AMNA sont acceptées.

Une base de négociation inacceptable

Lors des cycles de négociations commerciales précédents, les pays ont été invités à appliquer des abaissements tarifaires moyens. Du moment qu'ils réduisaient leurs tarifs d'un montant global convenu, ils conservaient la flexibilité et pouvaient continuer à protéger leurs industries stratégiques. Maintenant, les pays en développement sont pressés d'accepter une formule qui prévoit l'abaissement de chaque tarif individuellement, ou ligne par ligne. Selon cette mesure, il serait impossible de protéger des industries individuelles et les pays en

développement auraient fort probablement à consentir les réductions les plus marquées, étant donné que leurs tarifs sont plus élevés que ceux des pays riches. Bien que la formule prévoie une certaine flexibilité, elle ne garantit pas la latitude nécessaire au recours, en guise d'outil de développement, à une protection tarifaire continue.

Formule suisse simple ou ABI ?

En dépit des objections incessantes des pays en développement à la déclaration concernant l'AMNA (qui remontent aussi loin que la Conférence ministérielle de Cancún en 2003), les négociateurs à l'OMC ont axé, ces derniers mois, leurs travaux sur le type de formule à utiliser. Il existe deux principales possibilités.

Les États-Unis, appuyés par l'Union européenne et le Canada, préconisent l'adoption de la formule suisse simple selon laquelle tous les pays auraient une structure tarifaire similaire, peu importe leur niveau de développement. Cette formule aurait un impact disproportionné sur les pays en développement qui tendent à avoir des tarifs industriels plus élevés qui témoignent de la différence dans leur niveau de développement.

L'Argentine, le Brésil et l'Inde ont proposé une autre formule, la formule ABI. Cette formule est plus souple parce qu'elle prévoit des réductions tarifaires modulées pour les pays dont les tarifs consolidés sont plus élevés. Y est pris en compte le tarif moyen du pays. Cette formule risquerait de frapper plus durement les pays qui ont des tarifs consolidés plus bas, dont la plupart des pays développés. La formule ABI pourrait toutefois avoir de lourdes conséquences sur certains pays en développement, dans le cas, par exemple, où on utiliserait un coefficient très faible (voir la section suivante).

Les formules

Formule suisse simple :

Tarif final = Coefficient x tarif initial

Coefficient + tarif initial

Formule ABI :

Tarif final = (Coefficient x moyenne nationale des tarifs consolidés) x tarif initial

(Coefficient x moyenne nationale des tarifs consolidés) + tarif initial

Importance déterminante du coefficient

Tant dans la formule ABI que dans la formule suisse simple, le choix du coefficient ou des coefficients est déterminant. Dans le cas de la formule suisse simple, le tarif final ne sera jamais plus élevé que le coefficient. Si, par exemple, on applique un coefficient de 10, le tarif final ne sera jamais supérieur à 10 p. 100. Dans le cas de la formule ABI, les calculs sont plus complexes, mais le résultat semblable (voir l'encadré). Les pays en développement devront donc s'assurer d'avoir un coefficient différent des pays riches (ce qui n'est pas garanti) et d'un écart suffisant entre les coefficients pour que soit respecté le principe de la 'réciprocité qui ne soit pas totale' (à savoir que les pays en développement appliquent des réductions tarifaires inférieures à celles des pays riches). Ce principe a été adopté par toutes les parties en juillet 2004.

Pour illustrer à quel point les négociations sur l'AMNA sont devenues défavorables au développement, il y a lieu d'examiner les coefficients nécessaires, dans une formule suisse simple, pour obtenir une certaine réciprocité qui ne soit pas totale. Selon les calculs d'Oxfam, ces coefficients s'élèvent à 85 pour les pays en développement et à 5 pour les pays riches.²⁷ Les pays riches ont cherché à axer les négociations à Genève sur des coefficients trop rapprochés et trop bas pour respecter ce principe. En témoigne la proposition la plus récente de l'Union européenne qui prévoit l'utilisation d'une formule suisse simple assortie d'un coefficient de 10 pour les pays développés et de 15 pour les pays en développement. Il en résulterait des réductions tarifaires de 28 p. 100 pour l'UE et de quelque 70 p. 100 pour les pays en développement, et une réciprocité plutôt totale.

Figurent dans les tableaux ci-dessous les tarifs finaux qui résulteraient dans certains pays développés et en développement de l'application d'une formule suisse simple assortie de coefficients de 5 et 10 pour les pays développés, et de 15, 30 et 85 pour les pays en développement. On peut constater à quel point les pourparlers actuels se sont éloignés de l'objectif de la réciprocité qui ne soit pas totale. Par exemple, l'application de coefficients de 5 et 30 respectivement amènerait *tous* les pays en développement de l'échantillon à faire des réductions tarifaires *plus marquées* que l'Union européenne et les États-Unis. Si des coefficients de 5 et 15 étaient respectivement appliqués, l'Indonésie devrait consentir des réductions tarifaires *plus que deux fois supérieures* à celles du Japon. Seuls des coefficients de 5 et 85 garantiraient la réciprocité qui ne soit pas totale pour tous les pays en développement de l'échantillon.

Tableaux : Réductions tarifaires aux termes de l'AMNA pour certains pays, en fonction d'une formule suisse simple assortie de coefficients proposés

(a) Pays développés

Pays développés	Tarif initial *	Résultats – coefficient de 5		Résultats – coefficient de 10	
		Tarif final	Réduction en pourcentage	Tarif final	Réduction en pourcentage
Australie	11	3,4	68,8	5,2	52,4
Canada	5,3	2,5	51,5	3,5	34,6
Union européenne	3,9	2,2	43,8	2,8	28,1
Norvège	3,1	1,9	38,3	2,3	23,7
États-Unis	3,2	1,9	39,0	2,4	24,2
Japon	2,3	1,5	31,5	1,9	18,7

(b) Pays en développement

Pays en développement	Tarif initial *	Résultats – coefficient de 15		Résultats – coefficient de 30		Résultats – coefficient de 85	
		Tarif final	Réduction en pourcentage	Tarif final	Réduction en pourcentage	Tarif final	Réduction en pourcentage
Brésil	30,8	10,1	67,3	15,2	50,7	22,6	26,6
Inde	34,3	10,4	69,6	16,0	53,3	24,4	28,8
Indonésie	36	10,6	70,6	16,4	54,5	25,3	29,8
Paraguay	33,6	10,4	69,2	15,8	52,8	24,1	28,3
Pakistan	35,3	10,53	70,2	16,2	54,1	24,9	29,3

* Moyenne nationale consolidée simple

Source : calculs d'Oxfam fondés sur des données de l'OMC²⁸

Même la meilleure offre est insuffisante

Discuter des mérites relatifs de différentes formules revient en quelque sorte à sanctionner un processus de négociations fondamentalement défavorable au développement. Toute formule appliquée ligne par ligne causera un tort démesuré aux pays en développement et provoquera des conflits entre divers groupes. Même l'adoption des meilleurs scénarios possibles – larges écarts et tarifs élevés pour les pays en développement – risquerait de porter atteinte aux efforts de promotion de l'emploi et de l'industrialisation,

et de lutte contre la pauvreté. En outre, la capacité des pays en développement de lutter contre la pauvreté au moyen de la politique commerciale serait exagérément réduite.

Les négociations concernant l'AMNA se sont éloignées des objectifs de développement et ont été détournées par les pays riches qui veulent à tout prix offrir quelque chose en échange de concessions en agriculture. Il serait préférable, pour favoriser le développement, de commencer par négocier le pourcentage des réductions tarifaires auxquelles les pays sont prêts à consentir et de définir ensuite la formule qui en permettrait l'application.

Alors que les négociateurs se concentrent à tort sur la formule, aucune attention n'est accordée aux secteurs où les pays en développement ont à gagner. Les discussions sur la réglementation du recours aux barrières non tarifaires, et l'élimination des crêtes tarifaires et de la progressivité des droits dans les pays riches ont été reléguées aux oubliettes bien qu'elles soient essentielles à la conclusion d'un accord favorable au développement. En outre, tout comme dans le domaine de l'agriculture, des mesures pour atténuer le contrecoup de l'érosion des préférences sur les pays les plus pauvres sont nécessaires.

'Niveau d'ambition faible' = préjudice élevé

Au moment de la rédaction du présent document, le consensus intervenu à Genève et dans d'autres capitales laisse présager la conclusion en 2006, le cas échéant, d'un accord assorti d'un 'faible niveau d'ambition'. Cette expression donne à croire qu'un tel accord serait inoffensif, mais ce n'est pas le cas. Les propositions actuelles concernant l'AMNA ne donneraient peut-être pas lieu aux réductions radicales des tarifs que préconisent les pays riches, mais elles réduiraient la flexibilité nécessaire aux pays en développement pour promouvoir ou, du moins, préserver leur développement industriel. En d'autres termes, elles auraient le potentiel de sacrifier l'avenir des pays en développement.

4. Services

Les négociations sur les services à l'OMC portent sur un vaste éventail de secteurs dont le secteur bancaire, de l'assurance, de la construction, de l'eau, de l'assainissement, du tourisme, de la santé et de l'éducation. Nombre d'entre eux sont de toute évidence des secteurs névralgiques pour le bien-être des habitants d'un pays et pour la promotion du développement et d'un État fonctionnel.

Parfois, la concurrence peut accroître l'offre et l'efficacité de services dont on a grand besoin et se révéler bénéfique, parfois, elle peut avoir l'effet contraire.

Dans de nombreux cas bien établis, l'ouverture d'un secteur de service a eu des effets néfastes sur des pays en développement sous la forme, notamment, de perturbations des services, d'approvisionnement déficient dans les régions rurales, de hausses des prix et de corruption. La libéralisation des services n'est bénéfique que si elle est conjuguée à plusieurs facteurs dont l'existence d'une infrastructure apte à permettre l'exécution de la réglementation nationale et des plans préétablis en mesure de garantir la prestation des services aux pauvres.

Les négociations à l'OMC, au lieu de permettre l'examen des répercussions de la libéralisation des services sur les gens pauvres, ont jusqu'à maintenant visé les gains potentiels des multinationales et des gouvernements du Nord. De nombreux négociateurs commerciaux considèrent les règlements nationaux comme des obstacles inutiles aux échanges même s'ils servent l'intérêt public. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) s'attache en bonne partie à éliminer ces obstacles.

Les promesses visant la définition de règles *préalablement* à des engagements de libéralisation ont été brisées, et les pays en développement font l'objet d'énormes pressions pour signer des engagements avant d'avoir pu en mesurer les éventuelles répercussions. Cette situation est particulièrement préoccupante, car les engagements pris aux termes de l'AGCS sont irréversibles et les erreurs pourront se révéler fort coûteuses.

Le temps manque pour prendre des décisions judicieuses

La déclaration de la Conférence ministérielle de Hong Kong prévoit un calendrier très serré pour la suite des négociations sur les services : dépôt des nouvelles exigences des pays en février, réponses d'ici juillet et conclusion d'un accord final en octobre. Les délais convenus sont insuffisants pour permettre l'évaluation des besoins nationaux, l'étude des impacts ou la consultation de la société civile.

Il est difficile, l'histoire en témoigne, de prévoir l'issue de négociations aux termes de l'AGCS. Par le passé, tant les pays développés que les pays en développement ont commis des erreurs. Les États-Unis, par exemple, se sont inopinément engagés à libéraliser l'accès à leur marché des jeux de hasard, en omettant simplement de les mentionner expressément dans l'annexe de leurs

engagements sur les services récréatifs. L'OMC a rendu une décision à l'encontre des États-Unis sur le jeu à distance (par Internet) à laquelle ils ont répliqué en soutenant que l'AGCS 'limitait considérablement le droit des membres à réglementer la fourniture de services'. Cette attitude paraît ironique, les États-Unis ayant imposé comme condition de leur participation au cycle de négociations qui a établi l'OMC la conclusion d'un accord sur les services.²⁹

Une récente synthèse publiée par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) énonce très clairement les difficultés auxquelles sont confrontés les pays en développement : 'La complexité de la libéralisation des échanges de services dans le cadre de l'AGCS ne doit pas être sous-estimée, en particulier compte tenu des capacités administratives et de négociation limitées de nombreux pays en développement. Un pays doit accumuler des connaissances importantes avant de pouvoir soumettre des demandes et des offres raisonnables concernant l'ouverture des marchés. Il lui faut notamment [...] évaluer l'impact probable de la libéralisation sur le plan social.'³⁰

Un processus de négociation boiteux

Au moment du lancement des négociations sur l'AGCS en 1994, on avait promis aux pays en développement la flexibilité nécessaire pour prendre en compte leur niveau de développement et leurs objectifs nationaux. Les négociations devaient se dérouler selon la méthode des demandes et des offres et les pays n'y participer qu'une fois prêts à le faire. Or, au cours de la dernière année, ce principe s'est effrité et les pays en développement ont fait l'objet de pressions croissantes pour participer aux négociations et ouvrir leurs marchés. À la veille de la Conférence ministérielle de Hong Kong en décembre 2005, des tentatives ont même été faites pour rendre la participation obligatoire. Seule la résistance concertée des pays en développement, conjuguée à l'appui de la société civile, les a contrecarrées.

Les pressions, bien qu'informelles, sont toujours là : certains pays considèrent une réponse favorable aux demandes sur les services une condition préalable à la réforme agricole promise. En outre, le processus de négociations plurilatérales a, à l'heure actuelle, un poids accru. Ce type de négociations se traduit par le dépôt de la part d'un groupe de pays qui ont des intérêts communs dans des secteurs précis d'une demande conjointe auprès de pays en développement, dès lors assujettis à de nouvelles pressions.

Des demandes plurilatérales concernant les services sont actuellement sur la table dans les secteurs des télécommunications,

de l'énergie, de la construction, de l'ingénierie, de l'éducation, maritime, financier et environnemental. Elles proviennent principalement de l'Australie, du Canada, de l'UE, de la Corée, du Japon, de la Norvège, de Taïwan et des États-Unis. Les pays suivants sont entre autres ciblés : l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, la Thaïlande, l'Argentine, le Brésil, l'Inde, Singapour, le Nigeria, le Pérou, la Colombie, El Salvador, le Guatemala, le Nicaragua, le Pakistan et la Bolivie.³¹

Bien que la libéralisation de tous les secteurs comporte des risques, il est néanmoins très étonnant de voir l'éducation figurer parmi les secteurs concernés. De nombreux commentateurs conviennent que les services essentiels comme la santé, l'éducation, l'eau, l'assainissement et l'électricité devraient être principalement fournis par l'État qui doit aussi conserver assez de pouvoir pour régir les fournisseurs de services non étatiques et garantir ainsi un accès universel gratuit ou à un coût abordable. L'ouverture aux termes de l'AGCS pourrait amoindrir la capacité de l'État de fournir ou de régir les services publics essentiels ou d'en assurer la qualité.

La privatisation et l'AGCS

La privatisation est le transfert de la prestation de services du secteur public au secteur privé. Elle n'est pas synonyme de la prise d'un engagement aux termes de l'AGCS, mais peut l'accompagner. En vertu de l'AGCS, des pays acceptent d'abroger des règlements qui limitent l'entrée et les agissements de sociétés étrangères. Une fois les règlements abrogés, des fournisseurs étrangers peuvent faire concurrence à la fois aux services gouvernementaux et aux entreprises nationales. La privatisation par les gouvernements de services essentiels comme l'eau, les transports ou la poste provoque souvent la controverse, en partie parce que ses résultats sont inégaux. La Banque mondiale conclut dans son dernier *Rapport sur le développement dans le monde* que les privatisations favorisent la captation des biens par des intérêts privés et peuvent réduire la portée de subventions interrégionales.³² Selon l'étude, la privatisation peut être suivie d'une hausse des prix. Tous ces facteurs auraient un effet démesuré sur les pauvres et leur accès aux services de base, surtout dans les régions rurales.

La prestation des services publics à un coût abordable fait partie des responsabilités des gouvernements envers leurs citoyens. L'AGCS suscite le mécontentement, notamment parce qu'il affaiblit le contrat social qui unit le gouvernement et les contribuables, du fait qu'il porte atteinte à la capacité du gouvernement d'intervenir pour garantir l'universalité des services. Par ailleurs, en vertu de l'AGCS, il serait très difficile pour les pays pauvres de développer leurs industries de services naissantes face à la concurrence étrangère. Or, pratiquement tous les pays développés ont, à un moment donné, protégé leurs industries de services.³³

Service universel ou vœu pieux ?

Bien que, dans leur libellé, les documents sur les services de l'OMC tentent de dissiper toute inquiétude relativement aux droits des pays en développement de réglementer et de fournir un service universel, le système peut en pratique se révéler très rigide. L'un des buts visés de l'AGCS, à savoir que la réglementation et les prescriptions 'ne soient pas plus rigoureuses que nécessaire', a de sérieuses répercussions pour les gens pauvres des pays en développement. Le secteur des télécommunications en témoigne très bien.

Télécommunications : service universel uniquement sur papier

La demande plurilatérale concernant les télécommunications à l'OMC est formulée ainsi : Les télécommunications sont un important moteur de l'économie qui ont le potentiel d'améliorer la qualité de vie tant dans les pays développés que dans les pays en développement ; elles sont un service d'infrastructure vital.³⁴

L'importance des télécommunications, selon la demande plurilatérale, justifie d'exiger 'des engagements fermes et utiles sur le plan commercial pour tous les services de télécommunications' sans 'restrictions substantielles de l'accès aux marchés', 'restrictions géographiques', 'pratiques anticoncurrentielles', y compris le 'subventionnement croisé'.³⁵

Devant de telles exigences et compte tenu, surtout, de l'importance avérée du secteur, un pays pourrait hésiter à signer la demande de libéralisation. Mais celle-ci comporte un paragraphe (tiré d'un document de référence antérieur de l'AGCS qui remonte à 1994) qui vise à garantir aux pays en développement le droit d'assurer le service universel, même une fois leurs marchés ouverts à la concurrence étrangère :

'Tout Membre a le droit de définir le type d'obligation en matière de service universel qu'il souhaite maintenir. Ces obligations ne seront pas considérées comme étant anticoncurrentielles en soi, à condition qu'elles soient administrées de manière transparente, non discriminatoire et neutre du point de vue de la concurrence et qu'elles ne soient pas plus rigoureuses qu'il n'est nécessaire pour le type de service universel défini par le Membre.'³⁶

Ce paragraphe semble fournir la garantie dont ont besoin les pays en développement qui veulent veiller à ce que l'ensemble de leur population, y compris dans les régions rurales et le secteur à but non lucratif, ait un accès abordable aux télécommunications, indéniablement nécessaire au développement. Le différend porté devant l'OMC en 2004, opposant les États-Unis au Mexique, donne matière à réflexion (voir l'encadré ci-après).

Le Mexique à l'appareil

En avril 2004, l'organe d'appel de l'OMC a donné raison aux États-Unis qui, dans le différend les opposant au Mexique, affirmaient que ce dernier violait l'AGCS en réglementant le principal fournisseur de services de télécommunications du pays, Telmex. L'organe d'appel a rejeté l'allégation du Mexique à l'effet que les sociétés américaines faisant affaire au Mexique devaient contribuer au développement de l'infrastructure du pays pour faciliter la prestation du service universel. Les motifs qui ont conduit à cette décision figurent dans le document de référence de l'AGCS que le Mexique avait signé, selon lequel le subventionnement croisé n'est pas permis et le fournisseur n'a pas à payer pour des éléments ou installations du réseau dont il n'a pas besoin pour le service à fournir.

Malgré l'existence du paragraphe cité plus haut et d'autres clauses et dispositions de l'AGCS apparemment conçues pour promouvoir le développement, l'organe d'appel a statué que le Mexique ne pouvait réglementer en matière de service universel précisément parce qu'il n'avait pas indiqué son intention de le faire au préalable. Les États-Unis ont soutenu avec succès que le document de référence sur les services de télécommunications 'doit être entendu comme prévoyant des exceptions limitées' pour le service universel.³⁷

Il en ressort clairement la tendance, bien que l'AGCS paraît prévoir une certaine flexibilité, à respecter le principe d'obligations qui 'ne soient pas plus rigoureuses qu'il n'est nécessaire'. Il est difficile pour un pays de savoir, avant de signer, quelles sont les flexibilités précises qu'il pourrait souhaiter utiliser. Or, s'il ne le fait pas, l'occasion de le faire peut s'envoler.

L'ironie dans le litige en question, c'est que les États-Unis s'étaient soustraits aux conditions en faveur de la concurrence de l'AGCS figurant dans le document de référence sur les services de télécommunications. Cette pratique est légale en vertu des règles de l'OMC, pour autant que l'intention en est signifiée avant la prise de tout engagement aux termes de l'AGCS. Par conséquent, les États-Unis avaient le droit de forcer le Mexique à respecter des conditions qu'ils n'étaient eux-mêmes pas tenus de suivre. On constate à quel point il est essentiel de bien s'informer avant de prendre des engagements – ce que les pays en développement n'ont pas le loisir de faire à l'OMC.

Un argument fallacieux

Pour justifier la conclusion de l'AGCS, on a fait valoir qu'il stimulerait l'investissement étranger. On a dit aux pays en développement qu'en signant l'AGCS ils signifiaient aux investisseurs leur engagement à ouvrir leurs marchés et à favoriser la concurrence étrangère. C'est la nature irréversible de l'AGCS qui donnerait cette impression. Selon une étude de la CNUCED, cet argument n'est pas fondé : 'Aucune donnée empirique ne permet d'établir un lien entre une augmentation notable des flux d'investissement étranger direct vers les pays en développement et la conclusion de l'AGCS.'³⁸

Que voulons-nous ?

Les pays en développement qui prennent part aux négociations sur les services à l'OMC sont invités à fermer les yeux, à se boucher le nez et à plonger dans des eaux qui, à leur connaissance, pourraient bien être infestées de requins.

Or, tout indique que prudence et préparation soignée s'imposent. Avant de définir sa position de négociateur au regard de l'AGCS, chaque pays doit évaluer les forces et les faiblesses du secteur des services en cause, y compris la réglementation ainsi que les coûts et les avantages potentiels de la libéralisation de ces services.³⁹

Les pays en développement ne doivent prendre des engagements aux termes de l'AGCS que dans les cas où ils ont pu établir de bonnes raisons de le faire, non pas dans ceux où ils n'ont simplement pas eu le temps de déterminer des motifs qui s'y opposent.

Il faut accorder plus d'attention aux secteurs où les pays en développement ont à gagner, précisément le droit des fournisseurs de services individuels (personnes physiques) de se déplacer aisément d'un pays à un autre (en vertu du mode 4). La libéralisation des échanges dans ce secteur pourrait être avantageuse pour les pays en développement dont les ressources en main-d'œuvre sont abondantes, mais les négociations relatives au mode 4 sont dans une impasse, du fait que les pays développés ne sont pas disposés à ouvrir leurs marchés du travail.

Le droit de réglementer dans l'intérêt public doit être clairement établi avant la prise de nouveaux engagements, et les secteurs de services publics essentiels comme l'éducation, l'eau, la santé et l'électricité doivent être exclus des engagements de libéralisation. Il faut aussi exclure les achats gouvernementaux de l'application de l'AGCS parce qu'il est crucial pour le développement économique

que les gouvernements puissent affecter leurs crédits à des entreprises nationales.

5. Propositions pour le développement ou prix de consolation ?

Une gamme d'enjeux à l'OMC sont classés sous le titre fourre-tout de 'questions de développement'. Certains d'entre eux ont été réglés à Hong Kong et font partie intégrante d'un ensemble de propositions pour le développement dont on a beaucoup fait l'éloge. Parmi les principaux points conclus, on trouve l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour les pays les plus pauvres, l'aide pour le commerce et les exceptions favorables à la santé publique des aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC).

Les ministres présents à Hong Kong ont convenu que tous les pays riches et les pays en développement en mesure de le faire devraient accorder l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour un minimum de 97 p. 100 des lignes tarifaires. C'est une avancée, mais l'exclusion de 3 p. 100 des lignes tarifaires permettrait aux États-Unis, au Japon et à d'autres pays d'exclure la plupart des produits d'importance stratégique pour les pays en développement, comme les textiles. En outre, sans l'adoption de règles d'origine simplifiées, l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent perdrait beaucoup de son utilité pour les pays les plus pauvres.

Les promesses relatives à l'aide pour le commerce faites à Hong Kong comportaient aussi des failles. La plupart d'entre elles ne représentaient pas de nouveaux fonds, mais des fonds recyclés déjà engagés à la réunion du G8 à Gleneagles. Il y a par ailleurs lieu de s'inquiéter de la déclaration américaine à l'effet que les crédits supplémentaires doivent être conjugués à l'ouverture des marchés.⁴⁰ Voilà un autre exemple des concessions inéquitables et potentiellement nuisibles qui sont exigées des pays en développement.

Une entente relative aux ADPIC, intervenue juste avant la Conférence de Hong Kong, est le troisième élément important des prétendues propositions pour le développement. Il s'agit de la décision de consentir une dérogation permanente à l'accord sur les ADPIC de manière à permettre aux pays en développement d'importer des copies génériques de médicaments brevetés qu'ils ne sont pas en mesure de fabriquer.

Cette mesure peut, en théorie, paraître avantageuse, mais, en pratique, il est très difficile d'y recourir. Le processus est si complexe que, depuis l'adoption de la dérogation en 2004, pas un seul pays n'y a eu recours pour obtenir des médicaments génériques.

En somme, bien que ces enjeux de développement soient certes importants et les efforts visant à fournir de l'aide pour le commerce aux pays pauvres opportuns, les mesures convenues jusqu'à maintenant ne sont pas suffisamment attrayantes pour compenser les concessions faites et le tort causé dans d'autres domaines. Le Cycle de Doha, en tant que cycle de négociations pour le développement, était censé viser les questions de développement dans chacun des secteurs plutôt que d'en constituer un lot à traiter de manière distincte.

6. Conclusion

Il faut sans délai adopter des règles commerciales plus équitables et avantageuses pour les pays en développement. C'est à cette fin qu'a été créé le Programme de Doha pour le développement en 2001. Depuis lors, les vibrants espoirs et les nobles idéaux qu'a suscités la déclaration de Doha s'évanouissent peu à peu devant la réticence des pays riches à consentir davantage que de maigres gains à court terme pour leurs agriculteurs et entreprises.

Les pays pauvres ne disposent pas du temps et de la latitude nécessaires pour négocier un marché qui les aidera à se développer. Nombre d'entre eux sont exclus du processus, alors que de petits groupes de pays influents se réunissent parallèlement dans le but d'accomplir des progrès (par exemple, le G6 composé de l'Australie, du Japon, de l'UE, des États-Unis, du Brésil et de l'Inde). Le directeur général, Pascal Lamy, a joué un rôle crucial en participant lui-même intensivement aux négociations et en contribuant aux pressions exercées en faveur de la conclusion d'un accord en 2006.

La détermination dont font preuve les parties à conclure, d'ici juillet 2006, un accord général compromet les motifs mêmes qui ont, au départ, présidé au lancement du cycle.

Les offres actuellement sur la table, conjuguées aux possibilités d'amélioration de moins en moins nombreuses, particulièrement en agriculture, façonnent un accord à Doha qui est bien peu favorable au développement. Les exigences musclées des pays riches relativement à l'AMNA et aux services menacent d'annuler complètement les gains minimes dans d'autres domaines. Tout accord qui serait conclu en 2006 risque fort de nuire aux pays pauvres.

Même un 'accord minime' qui permettrait au système multilatéral de maintenir le cap et justifierait l'investissement de temps et de capital politique considérables pourrait avoir des effets néfastes sur les pays en développement. Des concessions dans tous les secteurs seraient faites au risque de créer des précédents nuisibles, tels des réductions ligne par ligne en agriculture et pour l'AMNA et le processus plurilatéral en matière de services.

Comme l'a écrit l'économiste lauréat du Prix Nobel Joseph Stiglitz dans son nouvel ouvrage *Fair Trade for All*, 'un accord fondé sur des principes d'analyse politique et de justice sociale [...] aurait l'air extrêmement différent de ce qui s'est trouvé au cœur des discussions [...]. Les craintes des pays en développement, que le Cycle de Doha leur soit nuisible, [...] étaient effectivement fondées.'⁴¹

Il semble peu probable qu'on ait la volonté politique et le temps suffisants pour améliorer la situation. À moins que les pays riches modifient fondamentalement leur approche et retirent nombre des exigences qu'ils imposent aux pays pauvres, aucun accord contribuant à réduire la pauvreté ne pourra être conclu cette année. La prolongation du cycle de négociations, qui donnerait aux membres la possibilité de remettre le développement au cœur des priorités et soustrairait les pays pauvres à la nécessité de sacrifier leur avenir, se dessine de plus en plus comme la meilleure solution. Les pays en développement qui optent pour cette solution ne doivent pas être blâmés, mais plutôt applaudis pour leur engagement en faveur d'un accord qui vient en aide aux plus pauvres.

Recommandations en vue d'une issue favorable au développement

Agriculture

- Réductions plus marquées des subventions agricoles ayant des effets de distorsion des échanges
- Amélioration des offres relatives à l'accès aux marchés, sans exigence déraisonnable de réciprocité
- Élimination des crêtes tarifaires et de la progressivité des droits dans les pays riches
- Disciplines sur l'utilisation des barrières non tarifaires
- Traitement spécial et différencié adéquat, y compris des produits spéciaux et un mécanisme de sauvegarde spéciale applicable pour assurer la sécurité alimentaire et des moyens de subsistance ainsi que le développement rural

- Élimination de toutes les subventions au coton des États-Unis, conformément à la décision de l'organe de règlement des différends de l'OMC
- Plafond aux subventions de la catégorie verte et révision complète de la catégorie verte de manière à ce que les subventions qu'elle comprend n'aient pas d'effets de distorsion des échanges
- Nouvelles disciplines sur la catégorie bleue
- Nouvelles règles pour prévenir l'utilisation abusive de l'aide alimentaire par le dumping des excédents de production
- Mesure pour remédier à l'érosion des préférences et aux répercussions de la hausse des prix des aliments sur les pays importateurs nets de denrées alimentaires

AMNA

- Formule dotée de coefficients garantissant la réciprocité qui ne soit pas totale, mais préférablement aucune formule pour les pays en développement qui seraient plutôt tenus de consentir des réductions moyennes
- Disciplines sur l'utilisation de barrières non tarifaires, y compris des mesures antidumping (négociations sur les règles)
- Élimination des crêtes tarifaires et de la progressivité des droits dans les pays riches
- Élimination, dans le présent cycle, de l'obligation de réduire et de consolider leurs tarifs pour les pays qui ne les ont pas encore consolidés à l'OMC (la consolidation doit être assimilée à une concession en tant que telle)
- Mesures pour remédier à l'érosion des préférences

Services

- Flexibilité nécessaire aux pays pauvres pour effectuer des études d'impact et consulter la société civile
- Affirmation du droit de réglementer dans l'intérêt public avant la prise de nouveaux engagements
- Adoption d'un mécanisme de sauvegarde spéciale et du traitement spécial et différencié
- Réponse aux exigences des pays en développement concernant l'accès aux marchés du travail du Nord (Mode 4)

- Exclusion des services publics et des achats gouvernementaux essentiels des engagements de libéralisation

Ensemble de propositions pour le développement

- Mise en œuvre immédiate de l'accès *complet* aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour les pays les plus pauvres, et simplification des règles d'origine
- Aide pour le commerce adéquate, non conditionnelle à l'ouverture des marchés

Annexe 1

Analyse d'Oxfam des offres de l'Union européenne et des États-Unis

Le tableau qui figure à la page suivante démontre que les résultats réels des propositions de l'Union européenne et des États-Unis relatives aux subventions agricoles diffèrent énormément de ceux qu'ils prétendent atteindre. Bien qu'elle ait annoncé des réductions de 70 p. 100 de ses paiements ayant des effets de distorsion des échanges, l'UE serait en fait en mesure d'*augmenter* ses dépenses de 13 milliards de dollars.

Les États-Unis, qui ont annoncé des réductions de 54 p. 100, pourraient aussi accroître leurs paiements ayant des effets de distorsion des échanges de 0,7 milliard de dollars s'ils profitaient de toutes les flexibilités possibles.

Des représentants américains soutiennent que les États-Unis ne pourraient actuellement pas profiter pleinement des soutiens par produit *de minimis* autorisés (deuxième colonne du tableau), puisque les principaux produits agricoles subventionnés aux États-Unis font l'objet de subventions bien au-delà de 2,5 p. 100 de la valeur de production.

Dans un tel cas, les paiements doivent être considérés comme faisant partie de la catégorie orange. Soit ils figurent dans une catégorie, soit dans une autre. Il n'est pas possible d'inclure 2,5 p. 100 de la valeur sous *de minimis* et le reste dans la catégorie orange. Les États-Unis ne seraient donc pas en mesure d'augmenter leurs dépenses conformément au tableau sans procéder à une restructuration radicale de leur système de soutien agricole.

Il ne faut toutefois pas surévaluer ce facteur. Dans la meilleure des éventualités, la réduction globale maximale des subventions ayant des effets de distorsion des échanges s'établirait à quelque 4 milliards de dollars. Il s'agit de 4 p. 100 des dépenses totales ou 19 p. 100 des subventions ayant des effets de distorsion des échanges, une réduction considérablement moindre que la réduction de 54 p. 100 annoncée.

Tableau : Subventions agricoles des États-Unis et de l'Union européenne

Paiements suivant la mise en œuvre des propositions actuelles du Cycle de Doha (estimations d'Oxfam)								
		MGS (Catégorie orange)	<i>De minimis</i>	Catégorie bleue	Catégorie verte	TOTAL	SDE (*)	Réduction globale
É.-U. (en milliards de dollars)	Plafond – Cycle de l'Uruguay	19,1	19,3 ^{(1) (2)}	9,7 ⁽³⁾	Aucun plafond		48,1	
	Paramètres suggérés par les É.-U.	Réduction de 60 %	Réduction de 50 % (soit 2,5 % + 2,5 % de la valeur de production) ⁽²⁾	2,5 % de la valeur de production ⁽²⁾	Aucun plafond			
	Plafond – Cycle de Doha	7,6	9,7	4,8	50,7 ⁽⁴⁾	72,8	22,1	54 %
	Notification la plus récente (2001/2002)	14,4	7,0	0,0	50,7	72,1	21,4	
	Changement réel requis	-6,8	2,7	4,8	0,0	0,7	0,7	
UE (en milliards de dollars) (1€=1,2)	Plafond – Cycle de l'Uruguay	80,6	26,8 ⁽¹⁾	28,4 ⁽³⁾	Aucun plafond		135,8	
	Paramètres suggérés par l'UE	Réduction de 70 %	Réduction de 80 % (soit 1 % + 1 % de la valeur de production) ⁽²⁾	2,5 % de la valeur de production ^{(2) (5)}	Aucun plafond			
	Plafond – Cycle de Doha	24,2	5,4	6,7	59,9 ⁽⁴⁾	96,1	36,3	70 %
	Paiements de l'UE après 2003 (estimations d'Oxfam) ⁽⁶⁾	19,6	1,1	2,3	59,9 ⁽⁴⁾	82,8	22,9	
	Changement réel requis (Plafond de Doha moins niveaux appliqués post-PAC) ⁽⁶⁾	4,6	4,3	4,4	0,0	13,3	13,3	
Notes	(*) Soutien ayant des effets de distorsion des échanges (MGS + <i>de minimis</i> + catégorie bleue) (1) Ce nombre inclut l'exemption <i>de minimis</i> actuelle pour à la fois les soutiens par produit et autre que par produit ayant des effets de distorsion des échanges (5 % + 5 % de la valeur de production). (2) Nous nous sommes fondés pour ce calcul sur la notification de la valeur de production de 1995-2000 (193 milliards de dollars aux É.-U. et 223 milliards d'euros [268 milliards de dollars] dans l'UE). (3) Aucun plafond n'a été fixé pour la catégorie bleue dans le Cycle de l'Uruguay. Ce nombre équivaut à 5 % de la valeur de production (É.-U.) ou à tout niveau plus élevé appliqué (UE). (4) Aucun plafond ne sera vraisemblablement appliqué dans la catégorie verte au cours du cycle actuel. Nous avons fondé nos calculs sur la plus récente notification. Pour l'UE, le point de départ de la réduction serait de 49,4 milliards d'euros. Il s'agit de notre estimation une fois la réforme PAC mise en œuvre. (5) L'UE n'a pas fait de proposition ; nous utilisons donc le plafond proposé par les É.-U. (6) Les calculs qui ont mené aux estimations d'Oxfam figurent dans l'annexe D du document d'information d'Oxfam <i>Un tour gratuit</i> . Le chiffre <i>de minimis</i> correspond à la plus récente notification de l'UE à l'OMC. Source : Calculs d'Oxfam fondés sur des notifications à l'OMC, département de l'Agriculture des États-Unis, Commission européenne, propositions des É.-U. et de l'UE à la Mini-conférence ministérielle de Zurich (10 octobre 2005)							

Notes

¹ Début avril, le représentant américain au Commerce de l'époque, Robert Portman, a déclaré qu'il demanderait au Congrès de renouveler la TPA (l'Autorité sur la promotion du commerce). Cependant, il est peu probable qu'elle soit renouvelée d'ici 2009, au plus tôt. En 2008, un nouveau président sera élu aux États-Unis, à ce moment-là, il est possible que le Congrès soit disposé à renouveler la TPA.

² Sandra Polaski, *Winners and Losers: the Impact of the Doha Round on Developing Countries*, Carnegie Endowment for International Peace, 2006, tableau p. 34 (www.carnegieendowment.org/trade).

³ En 2003, la Banque mondiale établissait à 832 milliards de dollars les gains globaux auxquels la libéralisation des échanges donnerait lieu. Les pays développés profiteraient de la majorité de ces gains, 532 milliards. Plus récemment, elle a revu ses prévisions à la baisse, les établissant à 287 milliards, dont seulement 90 milliards iraient aux pays en développement. Voir Timothy Wise et Kevin P. Gallagher, *Doha Round's Development Impacts: Shrinking Gains and Real Costs*, RIS Policy Brief No. 19, 2005.

⁴ Les modèles économiques peuvent donner des résultats très différents selon les facteurs et les hypothèses en cause. Tous les modèles établissent des hypothèses simplificatrices et tendent à omettre les effets dynamiques. C'est pourquoi il faut être prudent dans l'interprétation des chiffres générés par ces modèles. Pratiquement tous les économistes sérieux en conviennent. Toutefois, l'étude de Carnegie a au moins le mérite de démontrer que les gains annoncés par la Banque mondiale, et souvent cités par les négociateurs des pays développés, sont loin d'être garantis.

⁵ L'hon. Dipak Patel, député, conférence de presse des PMA, G90, G20, G33 et ACP, Conférence ministérielle de l'OMC, Hong Kong, décembre 2005.

⁶ Oxfam International, *Truth or Consequences*, 2005, Oxford.

⁷ Calculs d'Oxfam basés sur les chiffres fournis par le Comité consultatif international du coton (CCIC) dans *Cotton: World Statistics*, septembre 2003.

⁸ Calculs d'Oxfam fondés sur des données émanant de l'Institut national du sucre du Mozambique, *Balance for the Sugar Sector*, 2003. Le régime du sucre est maintenant révisé, mais les pays pauvres demeurent perdants en l'absence de mise en œuvre progressive ou de compensation adéquate. Pour plus d'information, voir Oxfam et WWF, *Critique du plan d'action de la CE pour les pays ACP touchés par la réforme du sucre de l'UE*, 2005.

⁹ Voir le document d'analyse d'Oxfam International, *Analysis of Recent Proposals in WTO Agricultural Negotiations*, 2005.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Selon les notifications les plus récentes à l'OMC, les dépenses globales de l'UE dans le secteur de l'agriculture s'élèvent à 69 milliards d'euros. Les subventions à l'exportation totalisent quelque 2,5 milliards d'euros. Voir www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/agric_f.htm.

¹² Statistiques du département américain de l'Agriculture. Les subventions au coton Upland ont totalisé 4,245 milliards de dollars US en 2005. Voir www.ers.usda.gov/publications/agoutlook/aotables/2006/02feb/aotab35.xls. Les exportations de coton ont totalisé 3,3 tonnes métriques au cours de l'année civile 2005. Voir www.ers.usda.gov/publications/agoutlook/aotables/2006/02feb/aotab27.xls.

¹³ Kym Anderson et Ernesto Valenzuela, *WTO's Cotton Doha Initiative: Who Would Gain from Subsidy and Tariff Cuts?*, Washington D.C., Banque mondiale, 2005.

¹⁴ Lettre de l'Australie au G33, 'Special Products: Australian Comments on G33 paper', février 2006. (Traduction libre)

¹⁵ Le rapport du Carnegie Endowment fournit un modèle de ces résultats (voir Polaski, *op.cit.* note 2). Comme nous l'avons mentionné, les résultats des modèles économiques peuvent varier et il faut être prudent dans l'interprétation des chiffres générés par ces modèles.

¹⁶ PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain*, 2005.

¹⁷ Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde*, 2003.

¹⁸ Sauf mention à un autre effet, les chiffres sont tirés du document suivant : Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), *L'accord sur l'agriculture (OMC) : bilan de sa mise en œuvre, études de cas sur des pays en développement*, Rome, FAO, 2003.

¹⁹ Benoît Faivre Dupaigne, Vanessa Flores et Ibrahima Hathie, *Un peuple, un but, une foi : Étude d'impact de l'élimination des subventions à l'exportation et des soutiens à l'agriculture sur les filières agro-alimentaires au Sénégal*, IRAM, 2005.

²⁰ À l'OMC, les pays conviennent de consolider leurs tarifs. Pour ce faire, ils établissent un plafond légal que les tarifs ne doivent pas dépasser. C'est le tarif 'consolidé'. Le tarif 'appliqué' est le tarif réel que le pays utilise à chaque occasion. Les tarifs appliqués sont souvent inférieurs aux tarifs consolidés. Dans le cadre des négociations à l'OMC, les pays sont tenus de réduire leurs tarifs consolidés et de consolider les lignes tarifaires qui ne le sont pas encore. La réduction des tarifs consolidés ne se traduira pas toujours par la réduction des tarifs appliqués. Tout dépend du coefficient utilisé. Toutefois, la réduction des tarifs consolidés donnera toujours lieu à la réduction de la flexibilité des pays à élever et à abaisser leurs tarifs en fonction de leur politique économique et des besoins sur le plan du développement. Les pays développés veulent des réductions aux tarifs appliqués aussi bien qu'aux tarifs consolidés.

²¹ Le négociateur américain a fait cette déclaration durant les négociations sur le traitement spécial et différencié à l'OMC en avril 2005. Voir SUNS #5784, 20 avril 2005.

²² Yilmaz Akyüz, *The WTO Negotiations on Industrial Tariffs: What is at Stake for Developing Countries*, TWN, 2005 ; Ha Joon Chang, *Why Developing Countries Need Tariffs*, South Centre, 2005 ; Paul Bairoch, *Economics of World History: Myths and Paradoxes*, University of Chicago Press, 1993 ; Kevin O'Rourke et Jeffrey Williamson *Globalization and History: The Evolution of a Nineteenth Century Atlantic Economy*, MIT Press, 1999.

²³ Chang, *op. cit.* note 22.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Les exemples africains sont tirés de Khor, Martin et Goh Chien Yen, *The WTO Negotiations on Non Agricultural Market Access: A Development Perspective*, TWN, 2004 ; CNUCED, *Coping with Trade Reforms: Implications of the WTO Industrial Tariff Negotiations for Developing Countries*, 2005.

²⁶ Les exemples d'Amérique latine sont tirés de Chang, *op. cit.* note 22 et de CNUCED, *op. cit.* note 25.

²⁷ Les calculs d'Oxfam sont fondés sur des données de l'OMC.

²⁸ Comme les réductions seraient effectuées une ligne à la fois, les tarifs moyens finaux pourraient varier.

²⁹ Ellen Gould, *Lessons from the US Gambling Case: How GATS undermines the right to regulate*, Centre canadien de politiques alternatives, novembre 2005.

³⁰ Synthèse de l'OCDE, *L'ouverture des échanges de services*, septembre 2005.

³¹ Projets de demandes et demandes finales vues par Oxfam.

³² Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde*, 2006.

³³ Robert Hunter Wade, *What Strategies are Viable for Developing Countries Today? The WTO and the Shrinking of 'Development Space'*, Working Paper no. 31, LSE, juin 2003.

³⁴ Demande collective pour des services de télécommunications, OMC (ébauche, 17 février 2006, 11 h 30). (Traduction libre)

³⁵ On parle de subventionnement croisé quand un secteur rentable d'une entreprise ou d'un service permet de financer un secteur non rentable. On peut y avoir recours pour rendre possible la prestation de services qui serait sinon déficitaire.

³⁶ Document de référence élaboré par le groupe de négociation sur les télécommunications de base.

³⁷ Tiré des délibérations de l'organe d'appel dans l'affaire Telmex, cité par Ellen Gould dans le document d'information du Centre canadien de politiques alternatives, Trade and Investment series, volume 5, numéro 2, juillet 2004. (Traduction libre)

³⁸ CNUCED, *Les initiatives des pays en développement pour les futures négociations commerciales*, New York et Genève, 2000, p. 223.

³⁹ Voir ODI, *Water and the GATS: Mapping the Trade-Development Interface*, octobre 2005.

⁴⁰ Robert Portman, représentant au Commerce des États-Unis, a déclaré : 'Je dois souligner que ces fonds, et les crédits supplémentaires que j'ai annoncés aujourd'hui, doivent être conjugués à l'expansion de l'accès aux marchés et à l'élimination des subventions ayant des effets de distorsion des échanges commerciaux.' Propos rapportés par AFX Asia, *US seeks new WTO meeting early next year if no Hong Kong accord*, 14 décembre 2005. (Traduction libre)

⁴¹ Joseph Stiglitz, *Fair Trade For All, How Trade Can Promote Development*, Oxford, Oxford University Press, 2005. (Traduction libre)

© Oxfam International, avril 2006

Le présent document a été rédigé par Amy Barry. Oxfam remercie Romain Benicchio, Jennifer Brant, Mark Fried, Matt Grainger, Duncan Green, Marita Hutjes, Shuna Lennon et Liz Stuart pour leur contribution. Il fait partie d'une série de documents visant à contribuer au débat public sur les questions de développement et de politique humanitaire.

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

Pour toute information complémentaire sur des questions soulevées dans le présent document ou sur la campagne Pour un commerce équitable, veuillez envoyer un courriel à l'adresse advocacy@oxfaminternational.org ou visiter le site Internet www.pouruncommerceequitable.com.

Oxfam International est une confédération de 12 organisations qui travaillent ensemble dans plus de 100 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté et à l'injustice : Oxfam Amérique, Oxfam Allemagne, Oxfam Australie, Oxfam-en-Belgique, Oxfam Canada, Oxfam Grande-Bretagne, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (Espagne), Oxfam Irlande, Oxfam Novib Pays-Bas, Oxfam Nouvelle-Zélande et Oxfam-Québec. Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez téléphoner ou écrire aux organisations énumérées ci-dessous ou visiter le site Internet www.oxfam.org/fr.

Bureaux de plaidoyer d'Oxfam International :

Washington : 1100 15th St. NW, Ste. 600, Washington, DC 20005, USA

Tél. : +1.202.496.1545. Courriel : advocacy@oxfaminternational.org

Bruxelles : 22, rue du Commerce, 1000 Bruxelles, Belgique

Tél. : +322.502.0391. Courriel : luis.morago@oxfaminternational.org

Genève : 15, rue des Savoises, 1205 Genève, Suisse

Tél. : +41.22.321.2371. Courriel : celine.charveriat@oxfaminternational.org

New York : 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, New York, NY 10017, USA

Tél. : +1.212.687.2091. Courriel : nicola.reindorp@oxfaminternational.org

Tokyo : Oxfam Japan, Maruko-Bldg. 2F, 1-20-6, Higashi-Ueno, Taito-ku, Tokyo 110-0015, Japan

Tél./Télééc. : +81.3.3834.1556. Courriel : advocacy@oxfaminternational.org

<p>Oxfam Amérique 26 West St. Boston, MA 02111-1206 USA Tél. : +1.617.482.1211 Courriel : info@oxfamamerica.org www.oxfamamerica.org</p>	<p>Oxfam Hong Kong 17/fl., China United Centre 28 Marble Road, North Point Hong Kong Tél. : +852.2520.2525 Courriel : info@oxfam.org.hk www.oxfam.org.hk</p>
<p>Oxfam Australie 156 George St. Fitzroy, Victoria 3065 Australia Tél. : +61.3.9289.9444 Courriel : enquire@caa.org.au www.oxfam.org.au</p>	<p>Intermón Oxfam (Espagne) Roger de Llúria 15 08010, Barcelona Spain Tél. : +34.902.330.331 Courriel : info@intermonoxfam.org www.intermonoxfam.org</p>
<p>Oxfam-en-Belgique 60, rue des Quatre Vents 1080 Bruxelles Belgique Tél. : +32.2.501.6700 Courriel : oxfamsol@oxfamsol.be www.oxfam.be</p>	<p>Oxfam Irlande Dublin Office : 9 Burgh Quay, Dublin 2 Ireland, Tel: +353.1.672.7662 Belfast Office : 115 North St, Belfast BT1 1ND, UK, Tel: +44.28.9023.0220 Courriel : communications@oxfam.ie www.oxfamireland.org</p>
<p>Oxfam Canada 250, avenue City Centre, bureau 400 Ottawa (Ontario) K1R 6K7 Canada Tél. : +1.613.237.5236 Courriel : info@oxfam.ca www.oxfam.ca</p>	<p>Oxfam Nouvelle-Zélande PO Box 68357 Auckland 1032 New Zealand Tél. : +64.9.355.6500 (Toll-free 0800 400 666) Courriel : oxfam@oxfam.org.nz www.oxfam.org.nz</p>
<p>Oxfam Allemagne Greifswalder Str. 33a 10405 Berlin Germany Tél. : +49.30.428.50621 Courriel : info@oxfam.de www.oxfam.de</p>	<p>Oxfam Novib Pays-Bas Mauritskade 9, Postbus 30919 2500 GX, The Hague The Netherlands Tél. : +31.70.342.1621 Courriel : info@oxfamnovib.nl www.oxfamnovib.nl</p>
<p>Oxfam Grande-Bretagne Oxfam House, John Smith Drive Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK Tél. : +44.1865.473727 Courriel : enquiries@oxfam.org.uk www.oxfam.org.uk</p>	<p>Oxfam-Québec 2330, rue Notre-Dame Ouest, bureau 200 Montréal (Québec) H3J 2Y2 Canada Tél. : +1.514.937.1614 Courriel : info@oxfam.qc.ca www.oxfam.qc.ca</p>

