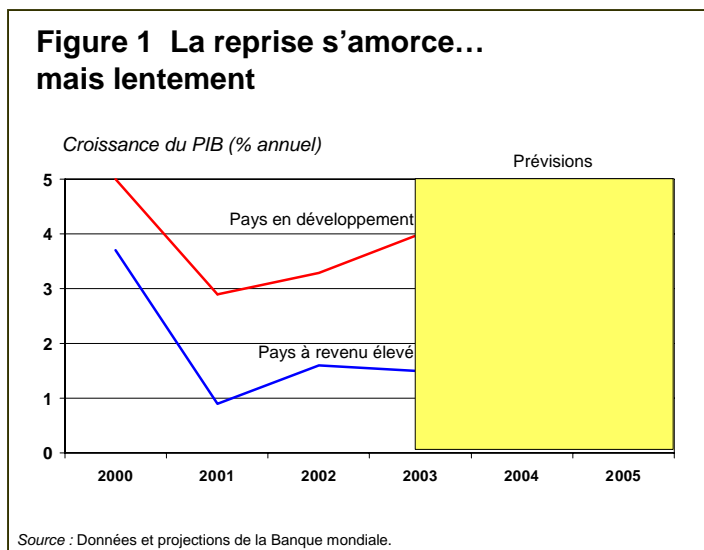


Vue d'ensemble : Réaliser les promesses de développement du Programme de Doha

À la veille de la cinquième réunion ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Cancun en septembre 2003, les ministres du commerce du monde entier — ainsi que les gouvernements qu'ils représentent — font face à des défis considérables. Les négociations commerciales mondiales sont au point mort dans plusieurs domaines de politique générale cruciaux pour les pays en développement — agriculture, échanges de produits non agricoles, accès aux médicaments brevetés pour les pays dépourvus d'une industrie pharmaceutique, traitement spécial et différencié, et règlement des différends. Peu de progrès sont par ailleurs à noter dans d'autres domaines faisant problème, tels que les « questions de Singapour » : investissement, concurrence, facilitation du commerce et marchés publics.

Par ailleurs, la reprise mondiale demeure poussive. Bien que certains signes de relance soient discernables aux États-Unis, l'Europe semble s'essouffler et le Japon paraît en passe d'enregistrer une autre année décevante. L'économie chinoise, soutenue par des résultats positifs en Asie de l'Est en 2002, continue de progresser, mais les craintes soulevées par le syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) et la perte d'élan subie par les exportations du fait du ralentissement mondial ont nui aux perspectives régionales. L'Asie du Sud continue d'enregistrer une croissance plus rapide que la moyenne mondiale. L'Amérique latine montre des signes de redressement, notamment sous l'effet d'un regain de confiance au Brésil, d'une amorce de reprise en Argentine et d'une accélération de la croissance au Mexique ; toutefois, la récession que connaît la République bolivarienne du Venezuela, conjuguée aux difficultés politiques auxquelles se heurtent les pays andins, continue de peser sur la performance régionale. L'Afrique, qui souffre du faible niveau des prix des produits de base, enregistre une croissance lente ; quoique plus rapide que dans les années 80 et 90, la croissance actuelle est bien inférieure au taux nécessaire pour faire reculer de façon significative le nombre des pauvres ou pour atteindre les objectifs de développement pour le Millénaire en matière de santé et d'éducation. Les conflits armés ont eu une incidence négative sur les performances régionales au Moyen-Orient et en Afrique du Nord ; les résultats médiocres enregistrés en Europe, en particulier en Allemagne, ont eu des répercussions négatives dans de nombreux pays d'Europe centrale et orientale. S'il est indéniable que des progrès sur le plan commercial renforceraient la confiance des investisseurs, pour les responsables politiques confrontés au plan interne à une faible croissance et à un fort chômage, il est plus difficile de risquer de se mettre à dos un électorat influent en acceptant des propositions audacieuses dans le cadre des négociations commerciales mondiales.

Bien que les perspectives pour le reste de cette année et pour 2004 soient en légère amélioration, il ne faut guère s'attendre à ce que cela génère une croissance suffisamment forte pour réduire nettement les taux de chômage (figure 1). Le niveau d'incertitude qui pèse sur l'environnement mondial demeure particulièrement élevé. Des problèmes structurels continuent de se poser — surcapacité dans les industries de haute technologie à l'échelon mondial, creusement du double déficit américain (budget et transactions courantes), et persistance de créances douteuses au niveau des banques japonaises et (dans une moindre mesure) européennes. D'autres problèmes peuvent s'avérer plus transitoires. La fin du conflit en Iraq n'a pas encore débouché sur une situation de calme complet, et le fait qu'un consensus n'ait pu se dégager au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies a occasionné un sentiment de méfiance persistant entre partenaires multilatéraux, lequel assombrit l'environnement commercial mondial. Néanmoins, les réponses apportées au plan des politiques générales sont prometteuses. Aux États-Unis et en Europe, les gouvernements ont réagi à la faiblesse des économies en prenant des mesures de politique budgétaire et monétaire pour stimuler l'activité. Et au niveau politique mondial, la réunion de juin du G-8, ainsi que plusieurs réunions bilatérales ultérieures, ont commencé à rétablir les relations



multilatérales mises à mal. Il reste à voir si ce nouvel élan positif s'étendra à la collaboration multilatérale dans le domaine des échanges commerciaux.

L'environnement international précaire n'est qu'une raison de la lenteur des progrès des négociations commerciales mondiales. On peut également en trouver des explications plus profondes dans l'historique des négociations commerciales multilatérales elles-mêmes. Avec l'intégration de pays toujours plus nombreux — principalement du monde en

développement —, le simple fait est que le nombre d'acteurs a augmenté, ce qui rend plus difficile l'établissement de coalitions et d'un consensus. De plus, les cycles antérieurs de négociations multilatérales ont abouti à des accords dans les domaines intéressant principalement les pays riches en position dominante dans ces discussions, notamment celui des produits manufacturés. Ce n'est qu'avec le cycle de négociations de l'Uruguay Round, qui s'est achevé en 1994, que des mesures préliminaires visant à libéraliser les échanges de produits intéressant particulièrement les pays en développement — notamment l'agriculture et les textiles — ont été incluses. En conséquence, bon nombre des questions les plus épineuses pour les pays riches restent à résoudre dans le cadre de cette négociation.

REALISER LES PROMESSES DE DEVELOPPEMENT DU PROGRAMME DE DOHA

Le défi est de taille, mais les fruits à récolter en cas de succès le sont aussi. Les possibilités qu'il y a de faire appel à d'autres incitations budgétaires et monétaires s'amenuisant rapidement, il importe de réaliser des progrès sur le plan des réformes structurelles, comme par exemple en matière commerciale. Un accord dans le cadre du Cycle de Doha qui aurait pour effet d'éliminer les obstacles aux échanges, en particulier dans l'agriculture, permettrait non seulement de renforcer la confiance des investisseurs sur le court terme, mais aussi de stimuler le commerce et d'accroître les revenus à travers le monde, ce qui aurait pour corollaire une réduction marquée de la pauvreté à l'échelle mondiale.

La question qui demeure est de savoir si un nouvel accord multilatéral tiendra les promesses de développement du Programme de Doha. Plusieurs des questions faisant l'objet de discussions sont cruciales pour les résultats de développement. C'est sur elles qu'est centré le présent rapport :

- Étant donné que la majorité des pauvres vivent en milieu rural, les obstacles au commerce dans l'*agriculture* sont parmi les aspects les plus importants pour la lutte contre la pauvreté.
- Les *industries manufacturières à forte intensité de main-d'œuvre* ont constitué le secteur du marché le plus dynamique pour toutes les grandes régions du globe, y compris l'Afrique, et pourtant beaucoup de pays en développement constatent que leurs

- exportations se heurtent à des obstacles sur les marchés étrangers — tarifs douaniers élevés, contingents, droits spécifiques exigibles et structures de tarifs « anti-développement » qui découragent l'apport de valeur ajoutée dans les pays pauvres.
- Le secteur des *services* présente un potentiel particulièrement fort de gains réciproques propices au développement. Les réglementations dans certains pays en développement protègent encore de la concurrence certains monopoles d'État inefficaces — un facteur qui freine la croissance. (À l'évidence, une réglementation adéquate dans certains secteurs doit précéder la libéralisation afin d'éviter des perturbations potentielles sur des marchés importants au plan social, tels que les finances ou les services de base.) Par ailleurs, l'accès des exportations de services des pays en développement dans les pays industrialisés n'est pas encore pleinement acquis au titre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) (Banque mondiale 2001). Enfin, les législations nationales empêchent une plus grande mobilité de la main-d'œuvre, laquelle aurait pour effet de contribuer à améliorer les niveaux de vie dans les pays de destination aussi bien que d'origine.
 - La réduction des coûts des échanges commerciaux due à l'amélioration des services de transport international, des douanes et des ports, et de la gestion logistique — la *facilitation du commerce* — exige d'importants investissements nouveaux, une assistance technique supplémentaire et des efforts multilatéraux coordonnés. La facilitation des échanges est essentielle à la concrétisation des promesses de Doha concernant l'élargissement des échanges, mais le programme de l'OMC constitue une petite partie du défi.
 - Enfin, la question du *traitement spécial pour les pays en développement* recouvre l'ensemble de ces domaines de politique générale et affecte les préférences commerciales et exemptions aux réglementations de l'OMC. L'application de préférences commerciales et d'exemptions aux règles multilatérales n'a pas toujours particulièrement bien servi les pays en développement, à la fois parce que les préférences ne se sont pas avérées fiables et parce que la couverture sélective a souvent laissé subsister des obstacles au commerce préjudiciables à la productivité. Les obstacles résiduels nuisent à la croissance au sein des économies protégées et des partenaires commerciaux que sont les pays en développement et qui se voient ainsi refuser l'accès. Et ce qui est peut-être plus important, c'est que la majorité des pauvres du monde ne vit pas dans les pays les moins avancés (PMA). Les préférences commerciales visant ces pays ne profitent pas aux trois quarts des pauvres du monde qui vivent avec 1 dollar par jour dans d'autres pays. Pour l'application de nouvelles règles de l'OMC, les nouveaux accords seront le plus efficaces s'ils tiennent compte des différences entre pays en termes de capacité à mettre en œuvre de nouvelles règles à forte intensité de ressources. Ces différences exigent une nouvelle approche du traitement spécial et différencié.

Ces aspects présentent de délicats défis d'ordre politique pour toutes les composantes de la communauté internationale — qu'il s'agisse des pays riches, des pays en développement à revenu intermédiaire ou des pays à faible revenu. Les pays riches représentent deux tiers du commerce mondial et près des trois quarts du PIB mondial, de sorte que leurs politiques nationales — et cela est particulièrement manifeste dans le domaine agricole — ont l'effet le plus marqué sur le marché mondial. En dépit du fait que la protection agricole, les crêtes tarifaires et les mesures antidumping cachent de puissants groupes de pression, le leadership des pays riches pour ce qui

est de réduire ces mesures de protection est une condition préalable à tout résultat sous forme d'un processus de développement qui profite aux pauvres.

Les pays en développement à revenu intermédiaire actuels ont élargi leur part de marché à l'échelle mondiale durant ces deux dernières décennies. Comme ils comprennent bon nombre des économies mondiales les plus dynamiques, leurs politiques intérieures n'ont plus des conséquences seulement mineures pour les échanges. Avec des taux de protection dans le secteur manufacturier trois fois plus élevés que ceux des pays riches et de multiples restrictions sur les services, les pays à revenu intermédiaire ont tout loisir pour procéder à des réductions des niveaux de protection qui auront pour effet d'accélérer leur propre croissance et de fournir à leurs pays voisins à la fois un accès et un facteur de croissance. Le niveau élevé de protection en place dans ces pays pèse sur leur croissance et sur leurs pauvres de façon très similaire à la protection en place dans les pays du Nord.

Les pays à faible revenu ont particulièrement intérêt à ce que l'accès au marché soit élargi, mais ils ne peuvent pas succomber à l'appel des sirènes de l'accès préférentiel au marché ni s'abstenir de réduire les protections à la frontière chez eux, qui sont préjudiciables aux exportations et réduisent les gains de productivité. Des préférences pour les PMA peuvent aider, mais elles seraient plus efficaces si elles avaient un caractère moins restrictif et plus fiable qu'à l'heure actuelle — et si les pays bénéficiaires adoptent les mesures de politique générale nécessaires, y compris en réduisant les protections aux frontières, pour promouvoir une réaction de l'offre. De plus, comme il est peu probable que d'autres pays en développement se voient accorder de nouvelles préférences commerciales, c'est une réduction réciproque des obstacles au commerce à l'échelon mondial qui est l'option la plus prometteuse pour les pauvres du monde entier.

La question du développement ne se résume pas à l'accès au marché. Même si les pays en développement parviennent à obtenir accès à de nouveaux marchés, ils devront adopter des politiques complémentaires — éliminer les facteurs faisant obstacle à l'investissement privé, améliorer l'investissement public dans les infrastructures et assurer le travail d'éducation — pour faire en sorte que les entreprises locales réagissent aux opportunités nouvelles liées au surcroît d'intégration, et que les avantages de cette intégration s'étendent aux pauvres. Autrement dit, les politiques commerciales doivent être ancrées dans une stratégie nationale de développement cohérente — elles ne sauraient s'y substituer. Pour toutes ces raisons, la réalisation des promesses de développement du Programme de Doha exige la participation de tous les groupes de la communauté internationale.

Ce rapport : vers un résultat de Doha favorable aux pauvres

Le présent rapport analyse les principaux éléments du Programme de Doha qui importent pour les pays en développement. Le chapitre 1 décrit les perspectives pour l'économie mondiale qui servent de toile de fond aux négociations commerciales de Doha. Les chapitres 2 à 6 se concentrent sur l'agriculture, les échanges de produits non agricoles, les services, le transport et la facilitation du commerce, ainsi que sur les dispositions spéciales relatives au développement. Dans chacun de ces domaines, des thèmes qui avaient été moins analysés dans les précédents rapports de la Banque mondiale sont examinés plus avant — entre autres, les droits spécifiques applicables à l'agriculture, les mesures antidumping dans le commerce des produits manufacturés, le mouvement temporaire de main-d'œuvre dans les services, les questions de sécurité dans la facilitation du commerce, et les préférences commerciales et exemptions aux règles dans le cadre du traitement spécial et différencié (TSD). Le reste de cette vue d'ensemble fait la synthèse de ce qui ressort de cet examen et des conclusions des précédentes études de la

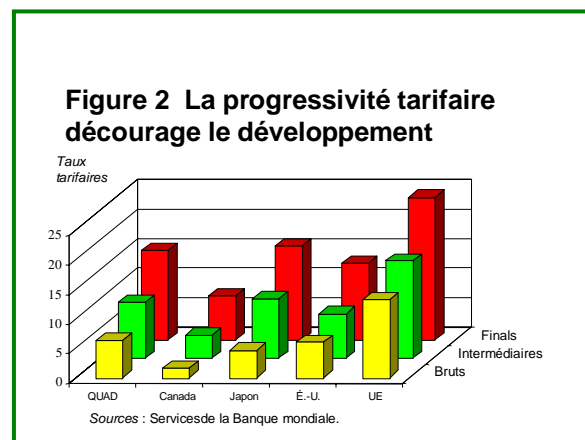
Banque¹ pour cerner les principaux éléments d'une issue du Programme de Doha qui soit favorable aux pauvres.

UN ACCORD DE DOHA POUR LE DEVELOPPEMENT

L'agriculture est au cœur d'un cycle de négociations pour le développement

L'agriculture est au cœur de la promesse de développement de ces négociations commerciales pour deux raisons : dans leur majorité, les pauvres du monde sont employés dans l'agriculture, et la majeure partie des mesures de protection en place dans le monde vise l'agriculture. Quelque 70 % des pauvres du monde vivent en milieu rural et tirent leurs revenus de l'agriculture. Exempte en grande partie des accords commerciaux préalables au Cycle d'Uruguay et tendant à réduire la protection, l'agriculture compte parmi les domaines d'échanges internationaux soumis aux plus fortes distorsions. Bien que les niveaux de protection tarifaire moyenne soient comparables dans les pays riches et les pays pauvres, l'utilisation répandue des subventions à la production dans les pays de l'OCDE et le fait que ceux-ci représentent les deux tiers des échanges agricoles mondiaux mettent en relief l'importance capitale que revêtent leurs politiques pour les résultats en termes de développement. La réduction des protections dans le seul domaine agricole produirait environ deux tiers des gains à tirer de la libéralisation totale du commerce de marchandises à l'échelle mondiale.

Quelques éléments factuels suffisent à définir le contexte : la protection à laquelle se heurtent les exportateurs de pays en développement dans l'agriculture est quatre à sept fois plus élevée que dans le secteur des produits manufacturés dans le Nord et deux à trois fois plus élevée dans les pays en développement (FMI-Banque mondiale 2002). Les crêtes tarifaires sont particulièrement élevées dans les pays riches sur les produits en provenance de pays pauvres. La progressivité tarifaire qui décourage une plus grande transformation des produits est plus prononcée dans l'agriculture, tant dans les pays riches que dans les pays pauvres (figure 2). Des droits de douanes spécifiques élevés sont particulièrement courants dans les pays riches ; ils accroissent automatiquement la protection lorsque les prix des produits de base chutent, ce qui renvoie le fardeau de l'ajustement sur les prix mondiaux et les pays pauvres. Les subventions dans les pays de l'OCDE se montent à 330 milliards de dollars — dont quelque 250 milliards de dollars vont directement aux producteurs. Cela a pour effet de stimuler la surproduction dans les pays riches à coûts élevés et d'exclure des produits potentiellement plus compétitifs en provenance de pays pauvres. Il n'est pas étonnant que les exportations agricoles des pays en développement à destination des pays riches n'aient enregistré, dans les années 90, qu'une croissance égale à la moitié seulement de celle de leurs exportations à destination d'autres pays en développement.



Examinons les incidences que la protection agricole a sur différents marchés de produits de base. Dans les pays de l'Union européenne (UE), au Japon et aux États-Unis, le sucre est généralement protégé par une série de contingents, de droits de douane et de subventions qui permettent aux producteurs locaux de recevoir plus du double du prix sur le marché mondial. Le soutien des pays de l'OCDE aux producteurs de sucre se chiffre à 6,4 milliards de dollars par an — un montant

presque égal à l'ensemble des exportations des pays en développement. Les prix sont si élevés qu'il est devenu rentable de cultiver des betteraves à sucre dans les climats froids et de transformer du maïs en sirop de glucose riche en fructose. Les importations de sucre dans les pays de l'OCDE sont tombées à des niveaux quasiment nuls. Les subventions accordées par les États-Unis aux producteurs de coton se sont montées à 3,7 milliards de dollars l'année dernière, soit trois fois le niveau d'aide étrangère des États-Unis à l'Afrique. D'après les estimations, ces subventions font chuter les prix mondiaux du coton de 10 à 20 %, ce qui a pour effet de réduire les revenus de milliers d'agriculteurs pauvres en Afrique de l'Ouest, en Asie du Sud et en Asie centrale, et dans des pays pauvres du monde entier. Rien qu'en Afrique de l'Ouest, où le coton constitue une culture commerciale essentielle pour bon nombre de petits agriculteurs et d'exploitants pratiquant une agriculture quasiment vivrière, les pertes de revenus annuels pour les producteurs de coton se montent à environ 250 millions de dollars par an. Le soutien accordé à la production de riz au Japon se monte à 700 % de la production évaluée sur la base des prix mondiaux, ce qui stimule la production intérieure inefficace, réduit la demande, et bloque des débouchés à l'exportation pour l'Inde, la Thaïlande, le Viet Nam et d'autres pays.

Plus de 70 % des subventions dans les pays riches sont destinées à de gros agriculteurs (souvent à des sociétés agricoles). Ces agriculteurs ont des revenus plus élevés — et souvent nettement plus élevés — que les revenus moyens en Europe, au Japon et, dans une moindre mesure, aux États-Unis. L'octroi de subventions à des personnes relativement aisées dans les pays riches, aux dépens des produits d'individus relativement pauvres des pays en développement pénalisés par des prix défavorables, a pour effet net d'aggraver les écarts de revenus à l'échelle mondiale. Autrement dit, les subventions rendent ceux qui sont relativement aisés plus riches encore et les pauvres encore plus pauvres.

Réaliser le potentiel de développement de Doha suppose des réductions échelonnées des mesures de protection aux frontières et des subventions. De ces deux éléments, c'est la protection aux frontières qui est le plus important. Les réductions dans ce domaine devraient être opérées de façon à éliminer les crêtes tarifaires anti-développement, à réduire la progressivité tarifaire et à éliminer progressivement les droits spécifiques. Une réforme qui aille dans le sens des besoins des pauvres signifie également que soient réformées les politiques qui créent des distorsions au niveau de certains produits de base importants pour les pays en développement — sucre, coton, riz, blé et produits laitiers.

Pour parer aux éventuelles hausses des cours mondiaux de certains produits, la communauté internationale voudra peut-être concevoir — et aider à financer — un programme d'ajustement dans les pays vulnérables victimes de la dégradation de leurs termes de l'échange. Ces effets se limiteront probablement à quelques pays, et ce pour plusieurs raisons : bon nombre d'importateurs de produits alimentaires exportent également d'autres produits agricoles pour lesquels les termes de l'échange évolueront d'une façon positive du fait de la libéralisation ; d'autres appliquent actuellement des tarifs douaniers sur ces mêmes produits alimentaires importés, tarifs qui peuvent être réduits pour compenser toute hausse des cours mondiaux ; certains importateurs de produits alimentaires gagneront accès à de nouveaux marchés de produits non agricoles et seront en mesure d'exporter ; et, comme les cours évolueront relativement lentement, certains importateurs de produits alimentaires accroîtront leur production intérieure en réponse à cette hausse, ce qui les rendra autosuffisants voire exportateurs nets. Cela dit, même s'il doit être possible de gérer les changements en question au niveau mondial, la question mérite d'être étudiée et pourra, dans certains pays, nécessiter une action.

Encadré 1 Commerce et pauvreté : quels liens ?

Les pays qui commercent davantage ont une croissance plus soutenue, à en croire les données qui ressortent d'études de cas sur la libéralisation des échanges et de vastes études économétriques sur différents pays et séries chronologiques. Bien que les liens entre certains instruments de politique commerciale et les résultats au niveau des échanges et de la croissance soient moins évidents, l'association fondamentale entre accroissement du commerce et croissance est claire (figure 1 de l'encadré)^a.

Même lorsque les échanges se traduisent par une progression des revenus moyens, leurs effets sur la pauvreté seront fonction du degré de sensibilité de la pauvreté dans un pays donné à la croissance des revenus moyens, et de la façon dont l'augmentation de ces échanges affecte la répartition des revenus dans ce pays. La première de ces questions est bien comprise sur le plan empirique. La sensibilité de la pauvreté à la croissance des revenus moyens est pour beaucoup fonction des inégalités initiales dans un pays (Ravallion 1997). Lorsque revenus et opportunités sont répartis de façon relativement égale, l'effet de la croissance sur la pauvreté est plus prononcé que lorsque les inégalités initiales sont marquées. Ainsi, une croissance liée à un surcroît d'échanges (ou à tout autre facteur) aura probablement des effets proportionnellement plus prononcés sur la pauvreté dans les pays où les inégalités initiales sont faibles.

Un autre élément plus intéressant et peut-être plus important concerne les effets d'un commerce accru sur la répartition des revenus. Pratiquement par définition, si l'accroissement du commerce bénéficie de façon disproportionnée aux pauvres, la pauvreté diminuera plus rapidement que si le commerce bénéficie de façon disproportionnée aux non-pauvres. Il est donc essentiel de comprendre les conséquences distributives probables de la libéralisation des échanges pour bien comprendre les effets globaux du commerce sur la pauvreté. Dans de nombreux cas, il existe des voies très directes permettant à la libéralisation des échanges de bénéficier de façon disproportionnée aux pauvres. Par exemple, la libéralisation des échanges agricoles qui permet aux prix des produits agricoles précédemment en baisse de remonter aux niveaux mondiaux bénéficiera aux agriculteurs qui sont des producteurs nets mais nuira aux consommateurs. Si les agriculteurs risquent davantage d'être pauvres, la libéralisation sera, en moyenne, favorable aux pauvres. De même, des réductions des droits de douane sur les produits manufacturés seront préjudiciables aux travailleurs urbains jusqu'alors protégés, lesquels seront probablement, dans beaucoup de pays en développement, relativement aisés, mais elles profiteront aux consommateurs comparativement moins aisés de ces produits, du fait d'en abaisser les prix.

D'un autre côté, les effets distributifs d'une libéralisation des échanges peuvent aussi desservir les pauvres. Par exemple, des réductions de tarifs douaniers impliquent des réductions de recettes fiscales sur les échanges qui peuvent être importantes dans les pays en développement qui sont excessivement tributaires de cette source de revenus. Dans la mesure où les dépenses publiques profitent surtout aux pauvres (ce qui n'est certes pas le cas partout), ces réductions de recettes fiscales liées à une libéralisation du commerce peuvent avoir des effets distributifs négatifs.

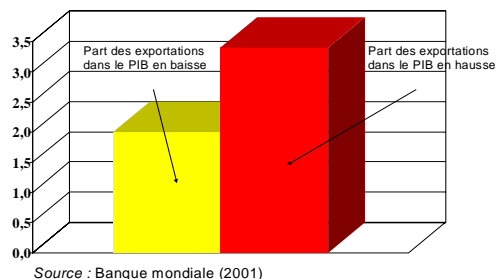
Les effets distributifs probables d'une libéralisation des échanges sont donc complexes et spécifiques à chaque pays. Pour déterminer si une mesure donnée risque d'être favorable ou préjudiciable aux pauvres, une analyse approfondie s'impose. Si l'on se reporte à différents pays, peu d'éléments tendent à montrer qu'un accroissement du commerce est systématiquement lié à des augmentations ou à des réductions des inégalités (figure 2 de l'encadré).

En moyenne, les échanges peuvent être un important facteur pour une réduction de la pauvreté, surtout sur des horizons à plus long terme qui voient les effets cumulés de la croissance sur les revenus des pauvres amplifiés. Mais cela ne sera pas vrai pour tous les pays et tout le temps — d'où l'importance de politiques complémentaires en faveur des pauvres à l'échelon des pays, pour faire en sorte que les effets positifs soient optimisés dans tous les cas de figure.

^a Une diversité de points de vue sur l'état des données relatives aux échanges, aux politiques commerciales et à la croissance figure dans Srinivasan et Bhagwati (2000), Rodriguez et Rodrik (1997), et Bernanke et Rogoff (2001).

Figure 1 L'intégration aux marchés mondiaux est associée à une croissance plus rapide

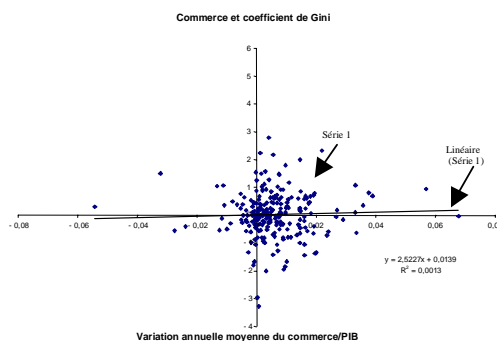
Croissance moyenne annuelle par habitant, 1980-1999



Source : Banque mondiale (2001)

Figure 2 L'évolution du commerce n'a que peu de liens avec l'inégalité

Variation annuelle moyenne du coefficient de Gini



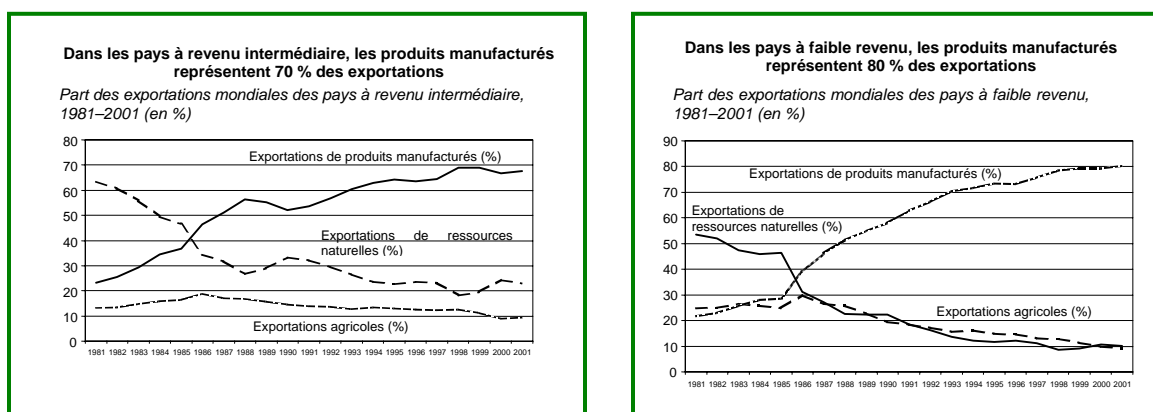
Note : Cette figure présente les variations des échanges en pourcentage du PIB et les variations de l'indice des inégalités de revenu qu'est le coefficient de Gini pour un large échantillon de périodes de croissance d'au moins cinq années
Source : Dollar et Kraay (2001).

Comme les pays riches aussi bien que les pays pauvres tireront parti d'une libéralisation, il appartient à tous d'opérer les changements de politique générale nécessaires pour concrétiser les promesses d'une telle libéralisation en termes de développement. Les pays riches, dont il est permis de penser que les politiques ont le plus gros effet de distorsion sur le commerce international, ne peuvent éviter de prendre l'initiative en matière agricole. Une initiative des pays bailleurs de fonds s'impose en outre pour le financement d'un programme en vue d'atténuer les effets de l'ajustement ; une assistance technique est nécessaire de leur part pour contribuer à l'établissement de normes et faciliter les échanges, de manière à aider les pays en développement à tirer parti des nouvelles opportunités sur le plan commercial. Les pays à revenu intermédiaire, qui seraient, par leurs propres réformes, à l'origine d'une bonne partie des bénéfices procurés par une libéralisation mondiale des échanges agricoles aux pays en développement, doivent agir d'une manière plus déterminante que par le passé. Le niveau élevé de leurs tarifs douaniers a un impact négatif sur des échanges Sud-Sud en progression, surtout avec les pays voisins. Suivant une tendance observable dans toutes les régions, les exportateurs agricoles d'Asie de l'Est, par exemple, ont acquitté un tiers de tous leurs droits de douane à d'autres pays est-asiatiques (seuls les droits qu'ils ont acquittés pour accéder aux pays riches viennent avant). Ceux du Moyen-Orient ont acquitté 44 % de leurs droits à des pays de cette même région.

Les échanges de produits non agricoles sont de plus en plus essentiels à la croissance pour les pays pauvres

Au cours des deux dernières décennies, les pays en développement ont accru leur part du commerce mondial, qui est passée d'un peu moins d'un quart à environ un tiers. Ce groupe de pays a évolué, ajoutant aux exportations agricoles et de ressources, qui étaient le domaine de spécialisation traditionnel de ses membres, le commerce de produits manufacturés. Les exportations de ces produits manufacturés ont augmenté près de deux fois plus vite que celles de produits agricoles, et constituent désormais près de 80 % des exportations de l'ensemble des pays en développement. Les pays figurant en 1980 dans la catégorie à faible revenu sont parvenus à porter la part de leurs exportations totales revenant aux produits manufacturés d'environ 20 % à plus de 80 % (figure 3), de sorte que beaucoup de ces pays ont connu une croissance rapide et accédé à la catégorie des pays à revenu intermédiaire actuels. Pour les pays classés dans cette même catégorie en 1980, la part des produits manufacturés a aussi augmenté, mais à un rythme quelque peu moins rapide, pour s'établir à près de 70 %. Cette évolution spectaculaire de l'ordre de grandeur et de la composition des échanges commerciaux a amené les pays en développement à s'intéresser à nouveau au cycle actuel de Doha — et à y occuper une place de choix.

Figure 3 Les pays en développement sont devenus d'importants exportateurs de produits manufacturés



L'une des raisons de cette évolution tient à la réduction impressionnante des barrières aux frontières dans les pays en développement depuis le milieu des années 80, conjuguée à l'élargissement de l'accès aux marchés des pays riches. Les tarifs d'importation ayant pour effet indirect de taxer les exportations, la réduction des barrières commerciales dans les pays en développement a stimulé les échanges. La charge exercée par la protection des importations sur l'ensemble des activités d'exportation dans les pays en développement a diminué, mais davantage pour les produits manufacturés que pour les produits agricoles et les ressources naturelles. Parallèlement, du fait que les cycles successifs de négociations commerciales multilatérales ont libéralisé les échanges mondiaux de produits manufacturés, dans le même temps où les pays riches continuaient de protéger leur agriculture (les pays en développement leur emboîtant finalement le pas), les exportations de produits manufacturés des pays en développement ont pu progresser plus rapidement que leurs exportations de produits agricoles.

Aujourd'hui, les échanges de produits manufacturés se heurtent encore à des obstacles. Bien que les droits imposés sur les produits manufacturés dans les pays riches soient en moyenne inférieurs à ceux en vigueur dans les pays en développement, ceux que les pays riches appliquent aux pays en développement sont sensiblement supérieurs à ceux qu'ils imposent aux autres pays industrialisés. Par exemple, les exportateurs de produits manufacturés des pays industrialisés se voient appliquer en moyenne un droit de 1 % sur leurs ventes à d'autres pays industrialisés ; les exportateurs dans les pays en développement, quant à eux, acquittent entre 2 % s'il s'agit d'exportateurs de pays d'Amérique latine (où le poids de l'ALENA est important) et 8 % pour ceux de pays d'Asie du Sud. Globalement, les pays riches perçoivent auprès des pays en développement environ deux fois plus de recettes douanières par dollar d'importation que ce qu'ils perçoivent auprès des autres pays riches. Cependant, il ne s'agit pas uniquement d'un problème Nord-Sud. Les exportateurs latino-américains de produits manufacturés, par exemple, sont amenés à payer des droits de douane sur les marchés latino-américains voisins qui sont sept fois plus élevés que dans les pays industrialisés. En Afrique subsaharienne, ils sont six fois plus élevés ; en Asie du Sud, deux fois.

Il existe d'autres formes de protection que les tarifs douaniers — entre autres, les contingents, les droits spécifiques et les mesures de protection conditionnelle telles que les droits antidumping. Comme pour les tarifs, ces mesures ont tendance à être appliquées plus fréquemment à l'encontre des produits à forte intensité de main-d'œuvre en provenance des pays en développement. Les arrangements contingentaires de l'Accord de l'OMC sur les textiles et les vêtements (ATV) entravent encore les exportations de bien des pays pauvres. Bien que ces arrangements soient appelés à disparaître dans 15 mois seulement, les pays riches n'ont jusqu'ici éliminé que 15 % des contingents, ce qui les oblige à entreprendre des modifications majeures à la fin de la période d'application progressive. Les droits antidumping moyens sont de sept à dix fois supérieurs aux tarifs douaniers dans les pays industrialisés, et environ cinq fois plus élevés dans les pays en développement. Aujourd'hui, la protection demeure fortement concentrée dans les domaines les plus sensibles sur le plan politique — textiles, vêtements et autres produits manufacturés à forte intensité de main-d'œuvre, de même que produits agricoles —, tant dans les pays riches que dans les pays pauvres.

Pour réaliser les promesses de Doha sur le plan du développement, des efforts devront notamment être déployés sur trois fronts.

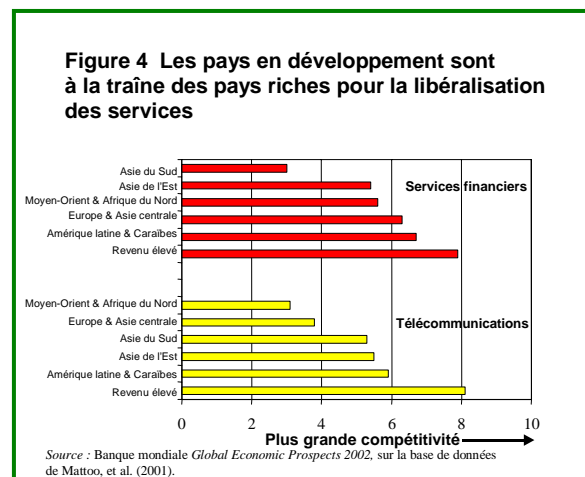
- Premièrement, les pays riches désireux de promouvoir le développement peuvent, pour cela, veiller à ce que l'élimination progressive de l'ATV, processus qui a pris du retard, soit menée à son terme conformément à l'accord — et non réduite à néant par des mesures antidumping. L'élimination progressive de l'ATV exigera en outre des réformes

de la part de certains exportateurs qui font face à une concurrence accrue et qui, pour beaucoup, sont des PMA, afin d'assurer un ajustement sans heurts ; l'aide au développement en rapport avec les échanges pourrait contribuer à favoriser la transition.

- Deuxièmement, dans les pays riches comme dans les pays pauvres, les efforts visant à réduire les dispositions antidumping à l'origine d'un ensemble de mesures disparates de protection ad hoc sont essentiels si l'on veut éviter que l'accès au marché permis, d'un côté, par l'élimination des contingents et la réduction des tarifs ne soit suspendu, de l'autre, par les procédures antidumping. Les pays en développement eux-mêmes sont devenus des adeptes hors pair des mesures de protection conditionnelle.
- Troisièmement, aller de l'avant dans le domaine des échanges de produits non agricoles exige l'adoption d'une formule de type suisse qui impliquera des réductions considérablement plus élevées des tarifs de niveau supérieur pour atténuer les distorsions anti-développement inhérentes à la majorité des structures tarifaires en place dans le monde. Le choix de la formule, et de ses coefficients de réduction, est important. L'application de ces réductions aux droits consolidés aura effectivement valeur de crédit pour les pays en développement qui ont unilatéralement réduit les droits qu'ils appliquent depuis la fin du Cycle d'Uruguay.

La libéralisation des services pourrait accroître la productivité

Les services sont la composante de l'économie mondiale qui connaît le plus fort taux de croissance. Même dans les pays en développement, les exportations de services ont progressé plus rapidement que les exportations de produits manufacturés dans les années 90 (Banque mondiale 2001, chapitre 3). L'existence de services de base plus efficaces — dans la finance, les télécommunications, le transport intérieur, la distribution de détail et de gros, et les services aux entreprises — améliore les performances d'ensemble d'une économie, du fait que ces services ont d'importants effets d'entraînement. Or, la plupart des régions en développement sont à la traîne du monde industrialisé pour ce qui est d'ouvrir leurs secteurs des services à la concurrence. Comme le montre la figure 4, seuls les pays d'Amérique latine commencent à se rapprocher des pays à revenu élevé en termes de degré de concurrence. Les estimations, une fois tenu compte d'autres déterminants de la croissance, donnent à penser que les pays ayant pleinement libéralisé le commerce et l'investissement dans les finances et les télécommunications ont enregistré en moyenne une croissance supérieure de 1,5 point de pourcentage à celle des autres pays au cours de la décennie écoulée (Mattoo, et al. 2001).



Un élément non moins important est que les pays en développement ont intérêt à s'assurer un accès au marché des pays riches pour leurs exportations de services, celles-ci connaissant en effet une croissance plus rapide que les exportations de marchandises. À titre d'exemples, on peut citer le secteur naissant des logiciels en Chine, ainsi que ceux des logiciels et des services de back-office en Inde.

Le Cycle de Doha offre la possibilité d'assurer l'accès aux marchés étrangers pour les exportations de services. De même que beaucoup de pays riches n'ont pas encore pris d'engagements en termes d'accès pour les exportations de services des pays en développement, beaucoup de pays en développement n'ont pas encore pris d'engagements avec l'OMC sur des réformes de libéralisation déjà entreprises. Une offre de consolidation de réformes unilatérales peut servir à s'assurer définitivement un accès déjà établi aux marchés de services étrangers. Une participation active aux négociations sur les services pourrait contribuer à accélérer ce double processus (Mattoo 2003).

Le processus de l'AGCS permet aux pays de libéraliser les services à leur propre rythme. Il n'exige pas d'un État qu'il renonce à ses responsabilités en matière de réglementation. Le cadre de l'AGCS n'exige pas non plus qu'il soit mis fin aux subventions, et il ne se substitue pas aux réglementations prises en faveur des pauvres pour l'accès universel aux services. L'impératif principal est que, une fois qu'un secteur est programmé, les gouvernements sont censés avoir en place une réglementation transparente, traiter les entreprises locales et étrangères de la même façon et permettre à toutes les entreprises étrangères d'avoir accès au marché intérieur aux mêmes conditions que les entreprises locales. En fait, beaucoup de pays ont choisi de libéraliser — mais pas de prendre dans le cadre de l'AGCS des engagements qui reviendraient à consolider cette ouverture. Deux tiers environ des membres de l'OMC ont présenté des listes d'engagements spécifiques concernant moins de 60 secteurs, sur les quelque 160 secteurs couverts par l'accord. À titre d'exemple, 12 pays en développement seulement ont pris des engagements dans le secteur de l'éducation. Aucun n'en a pris pour l'approvisionnement en eau.

Pourquoi cette réticence ? La libéralisation dans le domaine des services est plus compliquée qu'elle ne l'est pour les marchés de produits. La privatisation en l'absence de concurrence et de réglementation appropriée peut n'aboutir à rien d'autre qu'au remplacement d'un monopole public par un monopole privé — sans amélioration sur le plan des services. Et trop de pays en développement se sont satisfaits de transferts de propriété opérés par le biais de privatisations tout en maintenant des barrières à l'entrée qui ne font que renforcer les monopoles.

Une réglementation efficace est capitale si l'on veut que les pauvres aient accès aux services de base (Banque mondiale 2002a, 2002b). Dans certains secteurs, tels les services de détail et de gros, l'ouverture peut se faire rapidement, car on peut compter sur la concurrence pour imposer une discipline aux entreprises en termes de décisions d'investissement et de prix. D'autres, en revanche, exigent que des réglementations bien formulées soient en place avant toute libéralisation, afin d'assurer un bon fonctionnement du marché et un accès adéquat aux services pour les groupes à faibles revenus. Dans le cas du secteur financier chinois, par exemple, la Banque mondiale a recommandé que l'ouverture des marchés financiers se fasse progressivement pour permettre aux réglementations et au processus de développement des institutions de se mettre en place avant la libéralisation. L'objectif était d'éviter l'effet déstabilisateur de pertes financières au niveau des banques d'État détenant des portefeuilles peu performants, à mesure de l'entrée sur le marché de banques efficaces, tant locales qu'étrangères (Banque mondiale 1996). L'accord aux termes duquel la Chine est devenue membre de l'OMC reflétait généralement cette approche graduelle. De même, dans les secteurs de réseaux tels que les télécommunications et l'eau, il importe d'assurer une tarification adéquate et un accès universel si l'on veut que les pauvres profitent de l'expansion du système (Banque mondiale 2001, chapitre 3). Les ministres du commerce souhaitant mettre à profit le cadre de négociations réciproques de l'AGCS pour encourager des réformes au plan intérieur tout en tirant parti de l'accès aux marchés étrangers doivent s'assurer que les ministères sectoriels ont correctement échelonné la mise en place des réglementations à l'appui du processus de libéralisation.

Un commerce libéralisé des services de main-d'œuvre pourrait apporter beaucoup plus

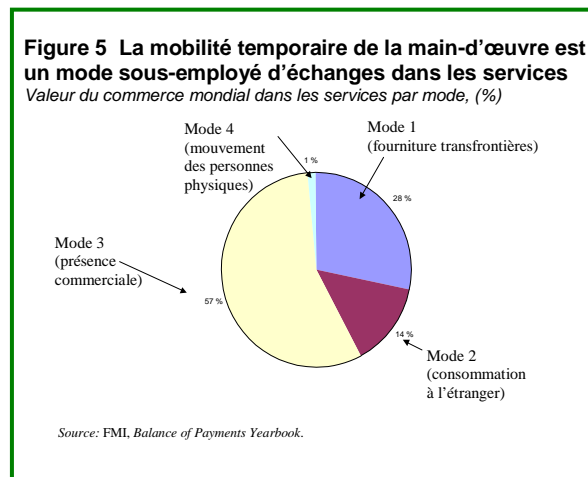
À ce jour, la quasi-totalité des engagements au titre de l'AGCS se concentre sur les trois premiers « modes de fourniture » de services au plan international. Le commerce des services s'est pour l'essentiel fait selon ces mêmes modes. À titre d'exemple, ce commerce, exprimé en valeur, s'est fait pour 28 % par le mode 1, « fourniture transfrontières », pour 14 % par le mode 2, « consommation à l'étranger » (tourisme, par exemple), et pour 56 % par le mode 3, « présence commerciale » (par le biais d'investissements étrangers directs dans les services, par exemple).

Le mode 4, qui concerne le mouvement temporaire de main-d'œuvre pour la fourniture de services, ne représente que 1,4 % de ce commerce (figure 5). Le mouvement temporaire présente certains avantages par rapport à la migration permanente, tant pour les pays développés que pour les pays en développement. Les pays riches peuvent obtenir une main-d'œuvre possédant les qualifications qui leur manquent en perturbant au minimum leurs marchés du travail et sans opérer de ponction sur les services sociaux. La migration temporaire permet aux pays en développement de gagner

accès à de nouveaux emplois mieux rémunérés, sans pour autant connaître nécessairement « l'exode des cerveaux » qui accompagnerait des migrations permanentes. Les pays pauvres bénéficient également des envois de fonds que les travailleurs migrants temporaires font chez eux, et les travailleurs de retour apportent de nouvelles qualifications dans leur pays d'origine. En 2001, les envois de fonds des travailleurs migrants permanents et temporaires ont rapporté quelque 71 milliards de dollars aux pays en développement, soit près de 40 % de plus que l'ensemble de l'aide publique au développement et beaucoup plus que les apports nets de prêts aux pays en développement. Si l'on permettait des mouvements temporaires de main-d'œuvre représentant jusqu'à 3 % de la population active totale des pays riches, cela pourrait rapporter jusqu'à 160 milliards de dollars de revenus supplémentaires aux pays en développement (Walmsley et Winters 2003).

À ce jour, cependant, même après la sensible libéralisation du commerce des services intervenue durant le Cycle d'Uruguay, peu a été fait pour assouplir les conditions régissant le mouvement temporaire des personnes physiques fournissant des services. Les engagements actuels font presque exclusivement référence au personnel de niveau supérieur. Plus de 40 % des travailleurs couverts par les engagements en place au titre du mode 4 sont l'objet d'un transfert au sein d'une seule et même société, et leur mobilité est intimement liée à des investissements étrangers directs (souvent dans les services) ; pour 50 % d'autres, il s'agit de cadres supérieurs, de spécialistes et de membres de services de ventes qui sont des gens d'affaires en déplacement. À ce jour, le mode 4 a donc été d'une importance limitée pour les pays en développement, dont l'avantage comparatif réside dans l'exportation de services à forte intensité de main-d'œuvre et d'un niveau de qualification faible à moyen.

Outre les autres sujets de préoccupation associés aux problèmes de migration au sens plus large, deux points de tension fondamentaux entravent les progrès relatifs à la mobilité de la main-d'œuvre temporaire du mode 4. Premièrement, les gouvernements rechignent à prendre des engagements permanents lorsque la demande en matière d'emploi varie selon la situation



conjoncturelle. Soucieux de maintenir la souplesse des politiques en place, les responsables des services d'immigration et des marchés du travail ont pris au titre de l'AGCS des engagements bien inférieurs au degré d'accès déjà accordé pour le mouvement temporaire des personnes physiques dans le cadre des réglementations et législations nationales. La libéralisation du mouvement temporaire des personnes physiques a été plus marquée dans les secteurs (et pour les catégories de travailleurs) dans lesquels la demande de main-d'œuvre est ordinairement supérieure à l'offre — tourisme, technologies de l'information, services de santé. La deuxième source de tension provient du fait que les schémas régionaux de migration engendrent un soutien politique national à l'appui des programmes en faveur des pays voisins, alors que les programmes du mode 4 sont nécessairement ouverts à tous les pays sur la base de la nation la plus favorisée (NPF). Des modalités de migration préférentielle sont régulièrement négociées au niveau bilatéral et régional — et une libéralisation basée sur la NPF leur porterait atteinte. Comme beaucoup d'accords bilatéraux sur la main-d'œuvre sont généralement dépourvus de liens avec les politiques commerciales ou d'autres accords, ils offrent aux gouvernements un plus grand degré de souplesse pour ajuster les programmes en fonction de l'évolution des tendances de la migration et des besoins du marché du travail.

En dépit des tensions, les niveaux actuels d'utilisation du mode 4 sont bien inférieurs ne serait-ce qu'aux possibilités relativement modestes offertes par ce mode. Pour remédier à cela, les pays en développement devraient élargir leurs demandes et leurs offres dans le cadre du Cycle de Doha. En juin 2003, six demandes seulement avaient été soumises, et deux seulement émanaient de pays en développement (l'Inde et la Colombie). Par ailleurs, les membres de l'OMC devraient adopter des règles propres à assurer une plus grande clarté et plus de prévisibilité. Pour aider à régulariser l'entrée et la sortie tout en améliorant la sécurité, les pays pourraient adopter un système de visas AGCS permettant l'octroi de visas nationaux pour une durée maximale d'un an, sous réserve de contrôles de sécurité et d'une supervision appropriés (voir Hatcher 2003 et Self et Zutshi 2003).

La réduction des coûts de transport et la facilitation du commerce peuvent avoir une forte incidence

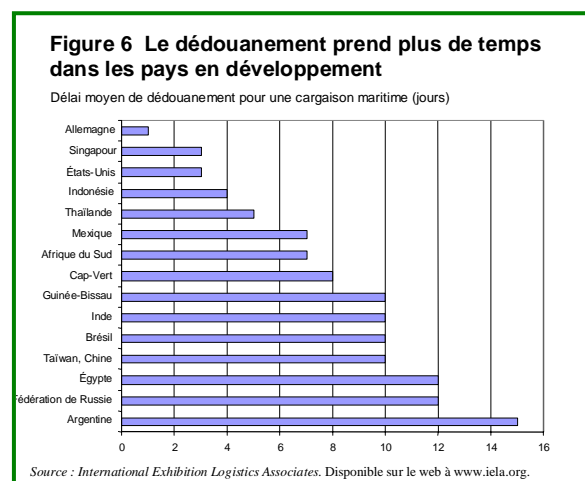
Les coûts de transit des marchandises à travers les frontières internationales ont souvent autant d'importance que les barrières commerciales officielles pour la détermination du coût des marchandises débarquées — et, à terme, des parts de marché. Selon une étude, chaque jour passé en douane par des marchandises accroît leur coût de près de 1 % (Hummels 2001). Dans les pays en développement, les coûts de transit sont régulièrement supérieurs de deux à quatre fois à ce qu'ils sont dans les pays riches. Des régimes douaniers transparents, des installations portuaires modernes, des réseaux de transport denses et un accès aux systèmes d'information et de télécommunications — tous ces éléments peuvent contribuer à abaisser les coûts de transit.

Depuis le 11 septembre 2001, la sécurité est devenue une considération prédominante dans les échanges commerciaux internationaux. Les inspections aux frontières, l'examen des cargaisons et autres mesures ont accru les temps de transport et poussé les coûts à la hausse. Chaque augmentation de 1 % des coûts occasionnée aux activités commerciales par les programmes de renforcement de la sécurité aux frontières réduit le revenu mondial de 75 milliards de dollars par an. Les pays en développement sont eux aussi vulnérables face aux menaces contre la sécurité et au terrorisme, mais leurs budgets limités, leur dépendance à l'égard des investissements et des échanges extérieurs et l'aspect archaïque de leurs infrastructures et technologies représentent pour eux de sérieux défis. Les nouveaux protocoles de sécurité aujourd'hui mis en place dans les ports, les bureaux de douane et les postes-frontières à travers le monde pourraient accroître les coûts et réduire l'accès au marché pour ces pays — du moins sur le court terme. Mais ces mêmes mesures, bien gérées, peuvent rationaliser les transactions commerciales tout en favorisant sûreté

et sécurité. Pour parvenir à une telle situation et à l'expansion des échanges qui en résulterait, un cadre mondial doit être établi en vue de faire en sorte que les besoins des pays en développement soient pris en compte dans le même temps où les régimes de sécurité renforcés prennent forme.

Afin de compenser toute réduction des échanges qui pourrait résulter indirectement des mesures de sécurité, tous les efforts possibles doivent être impérativement entrepris pour réduire les coûts afférents à ces échanges dans d'autres domaines. Les restrictions réglementaires sur les services internationaux de transport aérien et maritime viennent gonfler les coûts de transport — dans des proportions qui, sur certaines routes, dépassent considérablement l'ampleur des droits de douane. Le transport aérien international, qui assure environ 30 % des exportations des pays en développement en termes de valeur, est très protégé de la concurrence étrangère. Des accords bilatéraux de service aérien interdisent fréquemment l'accès à des transporteurs extérieurs efficaces, ce qui a pour effet d'accroître les coûts d'exportation pour les pays en développement. Les liaisons de ville à ville exploitées par plus de deux compagnies aériennes de transport de passagers ou de marchandises peuvent réduire les coûts de 10,7 % en moyenne. Le transport maritime, lui aussi, fait souvent l'objet de pratiques, telles que les parts de cargaison réservées et les limites imposées sur les services portuaires, qui protègent les prestataires inefficaces. Ce type de pratiques anticoncurrentielles de la part des compagnies de navigation et des opérateurs de terminaux portuaires peut accroître les tarifs de fret dans des proportions pouvant atteindre 25 % sur certaines lignes. La concentration croissante sur le marché des services de terminaux portuaires a accru le risque de voir des entreprises privées s'arroger les avantages découlant des réformes menées par les pouvoirs publics. Les pratiques abusives d'opérateurs privés sont un motif de préoccupation particulier dans les pays en développement, où les volumes de trafic sont plus limités et les forces de la concurrence intrinsèquement plus faibles. Les réglementations régissant ces pratiques n'entrent pas, à l'heure actuelle, dans le mandat de l'OMC, mais elles devraient logiquement être revues de manière à être reformulées.

La facilitation du commerce, en éliminant les retards au niveau des pays en développement, entraînerait une baisse significative du coût des échanges, surtout si elle s'accompagnait d'une libéralisation des transports et télécommunications, ainsi que d'une rationalisation des réglementations visant à promouvoir la concurrence intérieure. Elle suppose la modernisation des douanes, l'amélioration des installations portuaires et la réalisation d'investissements dans les technologies de l'information applicables aux échanges — un vaste programme sur le plan institutionnel et infrastructurel. Les pays présentent, par exemple, de grandes différences en termes d'efficacité douanière et de délais de dédouanement (figure 6). Si ceux dont les capacités en matière de facilitation du commerce sont inférieures à la moyenne pouvaient voir ces capacités portées ne serait-ce qu'à la moitié de la moyenne mondiale, cela se traduirait par une augmentation du commerce international de 380 milliards de dollars par an.



Des efforts sont actuellement déployés au plan multilatéral en dehors de l'OMC pour promouvoir — et, dans certains cas, financer — des changements d'ordre institutionnel pour la facilitation du commerce. Les principaux intervenants sont notamment l'Organisation mondiale des douanes, les banques de développement régionales et la Banque mondiale. Ces efforts sont

centrés sur les réformes de politique générale, l'assistance technique et la modernisation de l'infrastructure.

La facilitation du commerce, l'investissement et la concurrence doivent-ils être soumis à de nouvelles disciplines multilatérales au sein de l'OMC ?

La facilitation du commerce étant l'une des quatre questions de Singapour, des discussions sont en cours à Genève pour l'inclure éventuellement dans le Programme de Doha. Déjà, l'OMC, par le biais de l'AGCS, a un rôle potentiellement important à jouer au niveau du transport international et de la logistique commerciale — bien des secteurs de services de transports pourraient être immédiatement inclus dans le calendrier de l'AGCS si des pays le jugeaient bon. Cependant, peu de pays se sont prévalus de ses dispositions.

Certains aspects de la facilitation du commerce entrent dans le cadre des disciplines de l'OMC relatives aux échanges, en particulier les dispositions qui encouragent un traitement uniforme du commerce de transit et la transparence des droits. Il serait utile de renforcer les dispositions relatives au transit, aux droits et à la transparence, questions figurant initialement dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Mais des pratiques optimales ne peuvent s'établir dans le vide ; elles doivent prendre forme progressivement dans le cadre de législations, réglementations et procédures adéquates à l'échelon national. Un programme soutenu de réformes institutionnelles doit être adapté à chaque pays, et cela exige souvent une assistance technique. Les bailleurs de fonds bilatéraux et les banques de développement et autres organisations multilatérales sont les mieux à même d'apporter les diagnostics approfondis et l'assistance technique voulus pour promouvoir le changement institutionnel nécessaire.

Si la dynamique impulsée par les négociations de Doha a pour effet de faire jouer à l'OMC un rôle dans le contexte plus large de la facilitation du commerce, tout accord, pour pouvoir s'appliquer effectivement, devra reconnaître les limites qui existent en termes de capacités d'exécution dans les pays. Un accord aura l'efficacité maximale s'il comprend un engagement sérieux des pays développés pour le financement de nouveaux systèmes de facilitation du commerce. L'aide au développement fournie au titre de cet engagement pourrait être apportée par l'Organisation mondiale des douanes, les banques de développement multilatérales et des bailleurs de fonds bilatéraux. Les obligations des pays en développement doivent être adaptées à leurs capacités d'exécution. Et dans la mesure où les dispositions de l'OMC en matière de règlement des différends sont en grande partie inadaptées pour ce qui est de promouvoir des changements institutionnels, le mode conventionnel d'application des règlements de différends au moyen de sanctions commerciales devra être mis de côté.

Les autres questions de Singapour auraient pour effet d'étendre encore le mandat de l'OMC à des domaines nouveaux, ce qui ne générerait probablement que des avantages marginaux en termes de développement si elles étaient traitées isolément. Comme indiqué dans le corps de ce rapport sur les Perspectives économiques mondiales, rien n'indique qu'un accord en matière d'investissement permettrait à lui seul de promouvoir de nouveaux investissements étrangers. De même, la conclusion d'un accord sur la politique de la concurrence — tel qu'il prend actuellement forme dans les négociations — aurait des effets minimes sur les termes de l'échange des pays en développement, à moins que l'accord n'établisse de nouvelles disciplines sur les cartels d'exportation nationaux et les cartels internationaux illégaux (Banque mondiale 2002a, chapitre 4). Enfin, il ne faut guère s'attendre à ce qu'un nouvel accord sur les marchés publics axé sur la transparence se traduise par une amélioration substantielle de l'accès au marché (Evenett 2002). La quasi-totalité des disciplines proposées par ces arrangements exigerait de nouvelles mesures de politique générale uniquement dans les pays en développement. Certaines d'entre

elles pourraient certes promouvoir le développement, mais les principaux avantages découlant des accords de l'OMC dans ces domaines tiendraient à l'accès au marché favorisé par ces nouveaux accords (Newfarmer 2003).

Permettre aux pays les plus pauvres de tirer profit des échanges

Un traitement plus favorable et différencié des pays en développement constitue un point saillant des règles du commerce multilatéral. Des petits groupes choisis de pays se sont vus accorder des préférences commerciales. Certains pays ont obtenu des exemptions ou ont été autorisés à différer la mise en œuvre de certains accords multilatéraux ; beaucoup ont bénéficié d'une assistance technique pour pouvoir mettre en œuvre les programmes d'action.

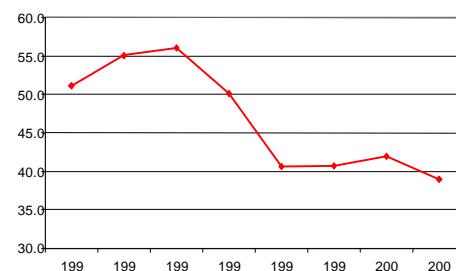
Le système morcelé actuel n'a pas donné de résultats particulièrement satisfaisants. Les pays bénéficiant de préférences commerciales ont généralement eu des performances insuffisantes en termes d'exportations. L'une des raisons tient à ce que les pays riches accordent des préférences sur une base volontaire plutôt que dans le cadre de négociations multilatérales à caractère contraignant. Ces préférences sont souvent assorties de restrictions, d'exclusions de produits et de règles administratives qui empêchent les bénéficiaires d'en tirer pleinement parti. Par exemple, 39 %

seulement des importations pouvant recevoir un traitement préférentiel au titre du Système généralisé de préférences (SGP) à l'entrée dans les pays de la Quadrilatérale (Canada, Union européenne, Japon et États-Unis) ont effectivement bénéficié de l'accès préférentiel — et les taux d'utilisation sont en baisse (figure 7). Parfois, les groupes de pression protectionnistes ont appelé à des réductions des préférences, soit avant qu'un pays soit admis à en bénéficier soit même après, lorsque les premiers signes de réussite à l'exportation pour les pays en développement sont devenus manifestes. Au-delà du SGP, les pays de la Quadrilatérale appuient leurs propres programmes de « préférence profonde », comme l'UE avec son initiative « Tout sauf les armes » ou les États-Unis par la législation visant à favoriser la croissance et les possibilités économiques en Afrique (« African Growth and Opportunity Act »), mais des règles et exceptions différentes s'appliquent dans chaque cas. Pour toutes ces raisons, les préférences ne couvrent qu'une partie des exportations en provenance même des pays en développement pauvres — et, parmi les pays et produits admis à en bénéficier, une fraction seulement des préférences sont effectivement utilisées. Même lorsqu'elles le sont, les préférences ont tendance à détourner des échanges d'autres pays pauvres, ce qui équivaut dans les faits à « prendre au Pérou pour donner au Panama ».

Les préférences existantes n'ont que peu d'effet pour la majorité des pauvres du monde (ceux ayant moins de 1 dollar par jour pour vivre), qui sont pour la plupart en Chine, en Inde, au Nigéria, au Pakistan, dans le Nord-Est du Brésil et dans les pays de l'ANASE, autant de régions qui, au mieux, ne jouissent que de préférences partielles. Bien que certains de ces pays bénéficient d'un accès préférentiel limité à certains marchés, tous auraient plus à gagner d'un accès à caractère exécutoire généralisé et non discriminatoire.

Figure 7 Moins d'exportateurs vers les pays de la Quadrilatérale tirent parti des préférences

Part des importations pouvant bénéficier du SGP qui sont entrées sur la base d'un accès préférentiel, 1994–2001 (%)



Source : Inama (2003).

Enfin, l'utilisation répandue de mécanismes de préférence volontaire a, par un effet pervers, engendré des incitations pour les pays riches comme pour les pays pauvres à éviter un processus de libéralisation qui, s'il était mené, profiterait aux pauvres. Trop souvent, les pays riches ont offert un traitement différencié à un sous-groupe de pays pauvres au lieu de mettre en place des réductions des barrières commerciales au titre de la NPF qui bénéficieraient à l'ensemble des pays en développement. Et, trop souvent, les pays en développement ont cherché à obtenir un accès préférentiel et des exemptions aux réductions des barrières commerciales décidées au titre de la NPF dont eux-mêmes et les autres pays en développement auraient pu bénéficier. En d'autres termes, le système actuel de préférences réduit les incitations à négocier efficacement des réductions des barrières commerciales à l'étranger et avec les groupes nationaux protectionnistes à l'intérieur du pays.

Faire en sorte que le régime commercial soit plus favorable au développement suppose donc des mesures de politique générale sur quatre fronts importants.

- Un aspect central de tout nouveau régime consiste à améliorer l'accès au marché pour l'ensemble des pays en développement sur la base de la NPF, en particulier pour les produits qui ont jusqu'ici échappé aux disciplines de l'OMC, tels que l'agriculture et les produits à forte intensité de main-d'œuvre. Un large accès au marché permettrait aux réformes commerciales de toucher les 70 % de pauvres de la planète qui ne vivent pas dans les 49 pays les moins avancés.
- Les préférences commerciales seraient plus efficaces si elles étaient appliquées de façon cohérente et uniforme, dépourvues de restrictions qui accroissent le coût d'application des préférences. Les règles de l'OMC qui exigent des améliorations institutionnelles — en particulier des politiques « à l'intérieur des frontières », par opposition aux changements de politique commerciale pouvant être mis en œuvre « d'un coup de stylo » — seraient plus efficaces si elles étaient adaptées à la capacité de mise en œuvre des pays en développement. À mesure que les pays gravissent les échelons sur le plan du développement, il faudrait attendre d'eux qu'ils assument pleinement les obligations de membres de l'OMC.
- L'intégration de l'assistance technique dans les priorités nationales de développement tout en accroissant « l'aide pour le commerce » — élément du consensus de Monterrey — pourrait aider les pays pauvres en développement à identifier les priorités en termes de capacités commerciales, et à y travailler. Un surcroît d'aide au développement — pour les ports, les douanes et la gestion logistique — accroîtrait la capacité des entreprises des pays en développement à tirer parti des possibilités d'accès au marché.
- Enfin, les membres de l'OMC doivent apprendre à reconnaître les politiques de l'organisation qui ont pour effet de promouvoir les intérêts des pays en développement et celles qui y portent atteinte. Il est permis de penser que bien cerner les règles constitue le principal défi qu'aient à relever les membres de l'OMC du point de vue du développement. Entre autres, cela signifie limiter l'élaboration de nouvelles règles aux cas dans lesquels les résultats de ce processus seraient clairement positifs pour les pays en développement.

ADPIC et santé publique

Les négociations menées sous l'égide de l'OMC sur les brevets et la santé publique ont achoppé sur la question de l'amélioration de l'accès aux médicaments génériques pour les pays pauvres. L'Accord de l'OMC sur les Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), entré en vigueur en 1995, oblige les pays à accorder une protection par brevet aux produits et procédures pharmaceutiques après une période d'application progressive liée au niveau de développement (Banque mondiale 2001, chapitre 5). En vertu de ces règles, les pays qui sont en mesure de produire les médicaments eux-mêmes continueraient d'avoir légalement accès aux médicaments génériques s'ils choisissent d'émettre des licences obligatoires. Il s'agit en général des pays en développement plus grands et plus aisés, comme le Brésil, la Chine, l'Inde et la Thaïlande. Les pays qui n'ont pas la capacité de transformation suffisante — généralement les pays les plus pauvres du monde et, dans bien des cas, ceux qui sont le plus ravagés par les maladies — pourraient se voir interdire l'importation de versions génériques de médicaments protégés par brevet, une fois que ces règles entreront en vigueur. C'est pourquoi le mandat de Doha sur les ADPIC et la santé publique comprenait la nécessité de trouver un mécanisme permettant à ces pays d'importer des médicaments génériques protégés par des brevets à l'étranger.

Ces règles sont importantes pour les pauvres. Par exemple, les doses de médicaments antirétroviraux brevetés pour un jour de traitement d'une seule personne atteinte d'infection à VIH/SIDA peuvent coûter jusqu'à 30 dollars dans les pays riches. Ces prix sont prohibitifs pour les quelque 3 milliards de personnes qui ont moins de 2 dollars par jour pour vivre. Les médicaments génériques ne sont pas toujours meilleur marché, mais la menace de concurrence a contribué à réduire les prix des antirétroviraux brevetés fournis aux gouvernements des pays en développement (Fink 2003).

Les brevets créent des incitations à la recherche en offrant des monopoles provisoires sur les nouveaux médicaments, et les pays en développement ont autant besoin de cette recherche que le reste du monde. En effet, un renforcement des activités de recherche-développement (RD) portant sur des médicaments pour le traitement de maladies plus prévalentes dans les pays en développement est absolument nécessaire. Pourtant, les pays pauvres qui sont dépourvus de capacités de transformation de produits pharmaceutiques ne constituent qu'une infime portion — peut-être moins de 1 à 2 % — du marché mondial des produits pharmaceutiques. Sur la période de 12 mois qui s'est achevée en octobre 2002, les pays développés représentaient plus de 95 % des 270 milliards de dollars de ventes sur les 20 plus grands marchés nationaux du monde. Le groupe de pays en développement qui pourrait bénéficier d'un accord de l'OMC sur l'importation de médicaments génériques aux termes de licences obligatoires représente probablement moins de 1 ou 2 % des ventes mondiales de produits pharmaceutiques. Il est donc peu probable que le fait d'autoriser l'exportation vers ces marchés de versions génériques de médicaments brevetés développés pour les marchés des pays riches ait un effet d'érosion sur les incitations en matière de recherche et de développement (Fink 2003). Bien que cela soit en effet peu probable, au début de l'été 2003, les négociations étaient dans l'impasse sur la question d'éventuelles restrictions sur la liste des maladies qui seraient couvertes aux termes de tout nouvel accord.

Les gouvernements du monde entier ont des intérêts qui peuvent être contradictoires. Ils ont intérêt à maintenir les activités de R-D et à empêcher que des produits génériques illégaux entrant sur les marchés des pays riches court-circuitent les droits des brevets les finançant. Il est important de renforcer les mécanismes qui permettent d'éviter ce type de commerce illégal, par exemple en interdisant aux fabricants de médicaments génériques d'imiter l'emballage des médicaments brevetés. Par ailleurs, les gouvernements du monde entier ont intérêt à s'assurer que

les budgets limités affectés aux médicaments destinés à améliorer la santé dans les pays pauvres aillent aussi loin que possible, et cela signifie que tous les pays en développement doivent avoir accès aux médicaments aux prix les plus compétitifs et les plus bas. En essayant de concilier ces objectifs, tout accord éventuel devrait placer les pays en développement ayant une capacité de transformation insuffisante sur un pied d'égalité avec les pays qui disposent de cette capacité de transformation.

La résolution de la question de Doha n'est qu'une des petites facettes du problème plus vaste de la fourniture de médicaments et de soins de santé aux malades dans les pays en développement. Un autre élément qui revêt la même importance pour la santé des pauvres consiste à consentir de gros investissements dans une infrastructure de santé complémentaire, notamment des hôpitaux, des routes, des entrepôts, des médecins et du personnel infirmier. Ainsi, même dans certains pays qui produisent des médicaments génériques contre le sida ou qui obtiennent gratuitement des médicaments de ce type, les pouvoirs publics n'ont pas réussi à fournir des médicaments à des parties importantes de la population nécessiteuse. Par ailleurs, le financement nécessaire à la lutte contre la crise de santé affectant le monde en développement doit être renforcé — et de façon massive. Ainsi, selon les dernières projections de l'ONUSIDA, le coût de la lutte mondiale contre le sida devrait se chiffrer à 10,5 milliards de dollars par an à l'horizon 2005 et à 15 milliards de dollars par an à l'horizon 2007 ; même si les gouvernements des pays touchés couvrent une partie de ce montant, les flux d'aide estimés à 3 milliards de dollars environ en 2002 sont encore insuffisants. Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme reste à court d'argent. Le récent engagement des États-Unis de consacrer un montant de 15 milliards de dollars à la lutte contre le VIH/SIDA, une fois décaissé, atténuera en partie les contraintes de ressources, mais un important déficit de financement subsiste. La question des ADPIC est de portée limitée par rapport aux véritables obstacles qui empêchent l'accès à une meilleure santé dans les pays en développement, et elle concerne une petite portion du marché pharmaceutique mondial — deux raisons qui devraient amener la communauté internationale à agir rapidement pour la résoudre.

CONCRETISER L'ACCORD DE DOHA POUR LE DEVELOPPEMENT

La possibilité de réductions réciproques des protections commerciales laisse espérer des jours meilleurs pour chacun. À titre d'illustration, nous examinons les effets d'un accord favorable aux pauvres aux termes duquel les pays riches abaissent les crêtes tarifaires à 10 % dans l'agriculture et à 5 % dans le secteur manufacturier, et où des réductions réciproques de 15 et 10 % interviennent dans les pays en développement (tableau 1). Ce programme, conjugué à des réductions des tarifs moyens en vigueur, un découplage des subventions agricoles et une cessation des subventions agricoles, pourrait permettre de réaliser près des trois quarts des gains que l'on peut attendre d'une libéralisation complète des marchandises.

Cet exemple de programme répondant aux besoins des pauvres, qui est analysé en détail au chapitre 1 du rapport, permettrait, s'il était mis en œuvre progressivement sur une période de cinq ans allant jusqu'en 2010 et accompagné d'une réaction réaliste en termes de productivité, de procurer aux pays en développement des gains de près de 350 milliards de dollars en revenu supplémentaire à l'horizon 2015. Les pays riches seraient aussi bénéficiaires, avec des gains de l'ordre de 170 milliards de dollars. Tout cela signifie qu'on compterait, en 2015, 8 % de personnes de moins vivant dans la pauvreté — 140 millions de personnes pourraient se hausser au-dessus du seuil de subsistance de 2 dollars par jour. Si une plus grande ouverture des services, notamment du mode 4, venait à se matérialiser, les avantages seraient sensiblement plus grands encore².

Il ne sera pas facile de concrétiser un accord de Doha qui ait pour effet d'accélérer le développement. Les négociateurs devront probablement dépasser la tournure d'esprit mercantiliste qui tend à dominer les négociations commerciales. Toutes les composantes de la communauté internationale doivent continuer de se concentrer sur les gains potentiels, pas seulement ceux liés aux « concessions tirées »

Tableau 1 Un programme de réduction des tarifs douaniers favorable aux pauvres
(%)

	Pays riches	Pays en développement
Agriculture		
Moyen	5	10
Maximum	10	15
Produits manufacturés		
Moyen	1	5
Maximum	5	10

des partenaires étrangers, mais aussi ceux tirés des réformes menées au plan intérieur en quelque sorte pour « acheter » ces concessions étrangères. Les négociateurs des pays riches parviendront à un meilleur résultat, pour eux-mêmes et pour les pays en développement, s'ils gardent à l'esprit que leurs propres pays peuvent gagner à réorienter leurs subventions agricoles pour substituer aux subventions à la production accordées aux gros exploitants des aides aux revenus destinées aux exploitations familiales d'assez petite taille et accordées de manière à ne pas être liées à la production. Les négociateurs des pays à revenu intermédiaire doivent de même garder à l'esprit que leurs services de télécommunications et financiers pourraient être bien plus efficaces et moins onéreux si plus de concurrents étaient admis sur des marchés bien réglementés. Les pays à faible revenu qui ont un niveau de protection élevé constateront qu'ils gagnent à entreprendre au plan interne des réformes ayant pour effet d'abaisser les coûts des facteurs importés, d'accroître la concurrence intérieure qui est facteur de croissance de la productivité et de renforcer les exportations. Une étude après l'autre a montré que les réformes commerciales tournent d'abord et le plus rapidement à l'avantage de celui qui les met en œuvre.

Les négociations détermineront le rythme et les détails du train de mesures final, mais les grandes lignes d'un accord potentiellement bénéfique pour le développement ressortent déjà clairement de cette analyse. Prenant conscience du fait qu'une réforme agricole à un moment où les déficits budgétaires se creusent rapidement contribuera de façon positive à leur propre croissance économique, les pays riches auraient à gagner de l'application de réformes dans l'agriculture. La suppression des crêtes tarifaires et l'élimination progressive de l'ATV à la fin de 2004 profiteront aux pauvres des pays développés qui sont obligés de payer davantage pour se nourrir et s'habiller à cause du protectionnisme extérieur (Gresser 2002). Des progrès supplémentaires de la part de tous les pays pour ce qui est de réduire les droits de douane sur les produits manufacturés seraient à l'avantage des pays en développement et encourageraient un salubre courant d'échanges Sud-Sud. Pour les pays riches, la perspective d'avoir davantage accès aux marchés des pays en développement — où vit 80 % de la population du globe et où la progression des marchés en question est deux à trois fois supérieure à la leur — est aussi une récompense de choix.

Les pays en développement, eux aussi, ont beaucoup à gagner. Les pays à revenu intermédiaire — poursuivant un processus entamé au cours des deux dernières décennies — feraient peut-être bien d'ouvrir certains marchés de services, souvent affligés d'un manque d'efficacité qui entame la productivité de l'ensemble de l'économie, en échange d'un accès accru dans le secteur agricole et pour les produits à forte intensité de main-d'œuvre. Comme beaucoup de pays ont déjà abaissé les tarifs douaniers, la question est à présent de consolider ces nouveaux niveaux inférieurs. Enfin, les pays à faible revenu seraient aussi gagnants si, en renonçant à leurs demandes d'exemption aux disciplines sur leurs propres tarifs, ils réussissent à obtenir des

engagements pour un accès accru aux marchés de produits et de services qui comptent pour eux, un nouvel engagement pour un mode cohérent d'administration des préférences, et une aide au développement pour faciliter le commerce et mettre en œuvre les nouvelles règles de l'OMC d'une manière conforme aux capacités intérieures et aux priorités de développement. Concrétiser ce type d'accord permettrait de bien avancer sur la voie de la réalisation des promesses de développement du Programme de Doha.

NOTES

¹ *Global Economic Prospects 2002 : Making Trade Work for the World's Poor* (Banque mondiale 2001). Ce rapport analysait non seulement l'agriculture, le secteur manufacturier à forte densité de main-d'œuvre et les services, mais traitait aussi des obstacles réglementaires pour le transport (chapitre 4) et des droits de propriété intellectuelle et ADPIC (chapitre 5). *Global Economic Prospects 2003 : Investing to Unlock Global Opportunities* (Banque mondiale 2002a) analysait deux des questions de Singapour — l'investissement et la politique de la concurrence — sous l'angle du développement (chapitre 4).

² Le rapport *Global Economic Prospects 2002* présente des illustrations des gains tirés de la libéralisation des services. Bien que nous ne disposions pas d'estimations fermes des paramètres relatifs, plusieurs études ont montré que les gains seraient probablement plusieurs fois plus importants que ceux de la libéralisation des marchandises. Voir Banque mondiale (2001), chapitre 6.

RÉFÉRENCES

- Bernanke, Ben, and Kenneth Rogoff, eds. 2001. *Macroeconomics Annual 2001* Cambridge, Mass.: MIT Press
- Evenett, S. 2002. "The WTO Government Procurement Agreement: An Assessment of Current Research and Options for Reform," Paper presented at the Roundtable "Informing the Doha Process : New Trade Research for Developing Countries." Egypt. May 20-21.
- Fink, C. 2003. "Implementing the Doha Mandate on TRIPS and Public Health," *Trade Note 5*. Washington, DC : World Bank. May (www.worldbank.org/trade).
- Gresser, E. 2002 "America's Hidden Tax on the Poor: The Case for Reforming U.S. Tariff Policy." Progressive Policy Institute Policy Report. Washington: Progressive Policy Institute. March.
- Hatcher, Mark (2003), Draft Model Schedule for Mode 4: A Proposal, Chapter 7 in AadityaMattoo and Antonia Carzaniga (2003), *Moving People to Deliver Services*, Oxford University Press and World Bank, Washington, D.C. (forthcoming).
- Hummels, D. 2001. "Time as a Trade Barrier." Mimeo. Department of Economics, Purdue University, Lafayette, Ind.
- Mattoo, Aaditya (2003), Services in a Development Round, paper presented to the OECD Global Forum on Trade, OECD, Paris, 5-6 June 2003.
- Newfarmer, R. 2003 "From Singapore to Cancun: Investment" *Trade Note 2* Washington, DC: World Bank. May (www.worldbank.org/trade).
- Ravallion, Martin. 1997. "Can High-Inequality Countries Escape Absolute Poverty?" *Economics Letters*.
- Rodriguez, Francisco, and Dani Rodrik. 1999. "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence." NBER Working Paper W7081, NBER, Cambridge, Mass.
- Self, R. J. and B. K. Zutshi (2003), Mode 4: Negotiating Challenges and Opportunities, Chapter 3 in AadityaMattoo and Antonia Carzaniga (2003), *Moving People to Deliver Services*, Oxford University Press and World Bank, Washington, D.C. (forthcoming).
- Srinivasan, T.N., and Jagdish Bhagwati. 2000. "Outward-Oriented and Development: Are Revisionists Right?" *Macroeconomics Annual 2000*.
- Walmsley, T. L and A. Winters. 2003. "Relaxing the Restrictions on the Temporary Movements of Natural Persons : A Simulation Analysis," CEPR Discussion Paper No. 3719. London : CEPR.
- World Bank. 1996. *The Chinese Economy: Fighting Inflation, Deepening Reforms*. Washington, DC: World Bank. April.
- .2001. *Global Economic Prospects 2002: Making Trade Work for the World's*. Washington, DC : World Bank.
- .2002a. *Global Economic Prospects 2003: Investing to Unlock Global Opportunities*. Washington, DC : World Bank.
- .2002b. *World Development Report 2003: Sustainable Development in a Dynamic World*. Washington, DC : World Bank.