



Commission économique pour l'Afrique

Le cycle de Doha et le développement de l'Afrique: des mots aux actes

Note de position de la CEA
Septembre 2003



Commission économique pour l'Afrique

Le Cycle de Doha et le développement de l'Afrique: des mots aux actes

**Note de position de la CEA
Septembre 2003**

Document établi pour la cinquième Conférence ministérielle de l'OMC prévue
du 10 au 14 septembre 2003 à Cancun, Mexique

Division du commerce et de l'intégration régionale
Commission économique pour l'Afrique
B.P. 3001, Addis-Abeba
ÉTHIOPIE

Table des matières

I.	Introduction	1
II.	Les promesses faites aux pays en développement à Doha	2
III.	Le Cycle de Doha est-il sur la bonne voie?	3
IV.	L'Afrique et le Programme de Doha pour le développement.....	6
V.	Stratégies et scénarios pour la réunion de Cancun	8
VI.	Ce que l'Afrique attend de la réunion de Cancun	9

I. Introduction

Le commerce international est un important moteur de croissance et il jouera un rôle majeur dans tout effort significatif pour accélérer le développement des pays africains. En assurant l'accès aux devises, en élargissant les marchés, en augmentant l'investissement étranger direct, en facilitant le transfert des technologies et en stimulant la productivité nationale, il peut créer des emplois et accroître les revenus intérieurs.

Les pays africains ont des avantages comparatifs dans la production et dans l'exportation des produits agricoles et une grande partie de la population de la région est tributaire de ce secteur pour ses moyens de subsistance. Par conséquent, une augmentation de la productivité agricole et des échanges sera décisive pour les perspectives de la lutte contre la pauvreté dans la région. Toutefois, les avantages du commerce ne sont pas automatiques. L'histoire et les événements récents montrent qu'ils reviennent aux pays qui ont pris les mesures adéquates pour les exploiter. L'Afrique n'a tiré aucun bénéfice notable du commerce parce qu'elle n'a jamais été un acteur important dans le système commercial mondial. La part de la région dans les exportations mondiales a chuté de 4,6 % en 1980 à 1,8 % en 2000 et presque la moitié de sa population vit avec moins de 1 dollar des États-Unis (É.U.) par jour.

Des facteurs internes et externes ont contribué à la faible participation de la région au commerce mondial et à son poids insignifiant dans ce commerce. Ainsi, des politiques économiques et sociales nationales inappropriées et le piétinement de l'intégration régionale ont limité la capacité de la région à réduire les coûts des transactions et à accroître sa compétitivité par le biais d'économies d'échelle qui auraient découlé du développement des infrastructures. S'agissant des facteurs extérieurs, les pratiques commerciales coûteuses et injustes des États membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) n'ont pas facilité, pour les pays africains, l'accès aux marchés d'exportation des pays développés.

S'élevant à plus de 300 milliards de dollars É.U. par an, les subventions agricoles et autres mesures d'appui interne des pays de l'OCDE anéantissent les économies africaines et compromettent les opportunités de réduction de la pauvreté qui pourraient découler du commerce des produits agricoles. D'après des données récentes, l'élimination des barrières commerciales aux États-Unis d'Amérique, dans l'Union européenne (UE), au Japon et au Canada entraînerait une augmentation de 14 % des exportations de produits non pétroliers et un accroissement de 1,2 % du bien-être en Afrique subsaharienne. En outre, alors que l'élimination de ces barrières rapporterait des avantages importants aux

pays d'Afrique subsaharienne, les coûts pour les pays développés seraient insignifiants en raison de la faible part de l'Afrique dans le commerce international.

Lors des cycles de négociations commerciales précédents, les pays et les gouvernements africains ont exprimé leurs préoccupations au sujet des facteurs externes qui limitent leur capacité à s'intégrer pleinement dans l'économie mondiale. C'est pour résoudre cette question que la Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) tenue en 2001 à Doha (Qatar) a ouvert le cycle actuel des négociations commerciales, dit «Cycle de Doha pour le développement ». Dans le présent document, nous passons en revue les principales promesses faites aux pays en développement dans le cadre du Programme de développement de Doha et les progrès accomplis à ce jour en ce qui concerne leur réalisation. Nous précisons également la position de l'Afrique par rapport au Programme de développement de Doha ainsi que les mesures à prendre pour que le cycle en cours contribue réellement au développement de l'Afrique. Finalement, nous examinons la stratégie de l'Afrique pour la réunion de Cancun et formulons des propositions sur les résultats auxquels elle devra aboutir pour que l'Afrique puisse la considérer comme un succès.

II. Les promesses faites aux pays en développement à Doha

À Doha, les membres de l'OMC ont fait de nombreuses promesses aux pays en développement en vue de les aider à tirer plus d'avantages du commerce. Au moment où la communauté internationale prépare la cinquième Conférence ministérielle de Cancun (Mexique), il importe de faire le point sur ces promesses et de déterminer dans quelle mesure elles ont été tenues. Pour l'essentiel, le Programme de développement de Doha promettait aux pays en développement:

- L'interprétation et la mise en œuvre de l'Accord sur les aspects des droits de la propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), de manière à permettre aux pays en développement de faire face aux urgences graves en matière de santé publique;
- Des progrès concernant l'accès aux marchés pour les produits agricoles ainsi que la réduction des subventions à l'exportation et autres mesures d'appui internes utilisées par les pays développés;

- Une libéralisation des services qui accroisse la participation des pays en développement au commerce des services et à leur assure la souplesse voulue;
- Des solutions adéquates aux préoccupations liées à la mise en œuvre et le règlement prioritaire des questions en suspens;
- L'examen de toutes les dispositions du traitement spécial et différencié pour les rendre plus efficaces et permettre aux pays en développement de garantir leur sécurité alimentaire et leur développement rural;
- Une adhésion rapide des pays les moins avancés (PMA);
- L'application de règles meilleures et plus équilibrées pour protéger les droits et les intérêts des pays en développement dans le système commercial;
- Le développement de l'assistance technique et des programmes de renforcement des capacités aux pays en développement.

Il n'y a aucun doute que la réalisation de ces promesses marquerait une amorce de progrès dans l'exploitation des possibilités du commerce international pour améliorer les conditions de vie dans les pays en développement. À cet égard, la communauté internationale doit réfléchir aux moyens de concrétiser les promesses contenues dans le mandat de Doha, sans compromettre les objectifs de libéralisation du commerce de l'OMC.

III. Le Cycle de Doha est-il sur la bonne voie?

Il est généralement admis que très peu de progrès ont été réalisés en ce qui concerne les principales questions de développement du cycle de Doha. Les délais n'ont pas été respectés dans des domaines clefs pour la réalisation du Programme de développement de Doha. Par exemple, la Déclaration ministérielle de Doha demandait que les mesures spéciales et différenciées soient converties en dispositions obligatoires et recommandait clairement qu'une décision soit prise avant le 31 juillet 2002. Ce délai n'a pas été respecté. La date limite du 31 mars 2003 pour la mise en œuvre des modalités d'engagements supplémentaires dans l'agriculture n'a pas été respectée non plus. En ce qui concerne l'accès aux marchés pour les produits non agricoles, les membres de l'OMC n'ont pas pu parvenir à un accord sur les modalités pour les

négociations avant la date fixée du 31 mai 2003. Les délais n'ont pas été respectés, non plus, pour les ADPIC et la santé publique (31 décembre 2002) et les questions et préoccupations liées à la mise en œuvre.

Ces délais manqués de façon répétée, tout particulièrement en ce qui concerne l'agriculture, font douter de la capacité du cycle en cours à faire des contributions significatives au développement des pays pauvres. Plusieurs facteurs ont freiné les progrès du cycle actuel des négociations commerciales:

- La surcharge du programme. Le Cycle de Doha a un programme de travail très ambitieux. Il nécessite des négociations multilatérales dans des domaines très complexes. En outre, plusieurs questions d'actualité sont particulièrement litigieuses et il est très difficile de parvenir à un accord à leur sujet;
- Les dirigeants des pays de l'OCDE n'ont pas la volonté politique de se montrer conciliants sur des questions délicates par crainte d'une confrontation avec de puissants groupes d'intérêts nationaux. La position des États-Unis sur les ADPIC illustre bien ce problème. Les États-Unis avaient rejeté le projet de texte de l'OMC sur les ADPIC en date du 16 décembre 2002 dans le but manifeste de protéger les sociétés pharmaceutiques locales et de leur faire plaisir. La principale préoccupation des sociétés pharmaceutiques américaines concernait la couverture des maladies et les critères d'admissibilité. Elles voulaient que la couverture soit limitée aux maladies graves telles que le VIH/sida, le paludisme et la tuberculose et que seuls soient admissibles des pays pauvres en développement, le plus souvent des PMA qui n'ont pas la capacité locale de fabriquer les médicaments essentiels. Sous la pression des pays en développement, les États-Unis ont changé leur position sur cette question durant la dernière semaine d'août 2003. Lors d'une réunion tenue avec quatre grands pays en développement (Afrique du Sud, Brésil, Inde et Kenya), un accord s'est dégagé sur un texte représentant un compromis aux termes duquel les pays en développement pourraient importer les versions génériques de médicaments brevetés auprès de producteurs bon marché. Ce texte, qui a été adopté par le Conseil sur les ADPIC, répond aux préoccupations des sociétés pharmaceutiques américaines par une déclaration aux termes de laquelle les États membres de l'OMC ne doivent pas user ou abuser de cette mesure pour poursuivre des objectifs de politique industrielle ou commerciale.

- Des intérêts concurrents dans les pays en ce qui concerne les questions clefs. L'UE et le Japon souhaiteraient que des négociations se tiennent sur les quatre questions de Singapour à savoir, l'investissement, la politique de commerce, la facilitation du commerce et la transparence des marchés publics, alors que les pays en développement s'opposent à l'introduction de ces questions et voudraient davantage de progrès en ce qui concerne les négociations sur le commerce des produits agricoles. L'Union européenne n'est pas disposée à faire de véritables concessions sur le commerce des produits agricoles, à moins que d'autres membres ne s'engagent à mener des négociations sur les questions de Singapour. Mais récemment, les ministres de l'agriculture de l'Union européenne ont accepté de réformer sa politique agricole commune (PAC). Un aspect essentiel des réformes proposées est le découplage entre subventions et production pour éviter toute distorsion des échanges. Cependant, ces réformes sont superficielles puisqu'elles sont centrées sur les subventions à la production et ne risquent donc pas d'aboutir à une réduction du soutien total à l'agriculture. De surcroît, elles ne traitent pas de problèmes concernant les autres secteurs clés des négociations sur l'agriculture que sont les subventions à l'exportation et les mesures de soutien interne;
- Contraintes de capacités des pays pauvres. Certaines des questions figurant au Programme de Doha pour le développement (PDD) sont d'une telle complexité qu'il faut aux pays en développement temps, ressources humaines et expertise technique pour analyser et comprendre leurs implications. Disposant de ressources humaines et financières limitées, de nombreux pays en développement n'ont pas été en mesure d'examiner ces questions soigneusement et craignent de prendre des engagements hâtifs dans des domaines qu'ils connaissent très peu.

Le commerce des produits agricoles est, en matière de développement, la question la plus importante du Programme de Doha pour le développement et il est de plus en plus évident que le succès du Cycle de Doha dépendra en partie des progrès qui seront réalisés dans ce domaine des négociations. Reconnaisant ce fait, les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne ont tenté récemment de relancer les négociations en convenant d'un plan conjoint de réforme du commerce des produits agricoles. Leur proposition conjointe a été présentée à l'OMC le 13 août 2003. Elle porte sur une diminution des paiements au titre du soutien interne, une réduction des subventions à l'exportation et un abaissement des barrières au commerce des produits agricoles. Mais pour certains analystes commerciaux, cette proposition est d'autant plus vague que

les réformes proposées ne sont pas étayées par des chiffres dans les trois secteurs principaux du commerce des produits agricoles. D'autre part, le Groupe de Cairns des pays exportateurs craint que la "formule mixte" de réduction des tarifs, contenue dans la proposition, n'entraîne pas une réduction significative des barrières au commerce des produits agricoles. Tout en se félicitant de cette initiative, les fonctionnaires responsables du commerce et les groupes de la société civile en Afrique ont regretté qu'elle ne traite pas suffisamment du soutien interne et des subventions à l'exportation, en particulier s'agissant de produits sensibles comme le sucre, le bœuf ou le coton. Les subventions à l'exportation versées par les pays développés ont des effets dévastateurs sur les économies africaines. Entre 1999 et 2001, les exportateurs africains de coton ont subi un manque à gagner de près de 334 millions de dollars É.U., à cause de la baisse des prix mondiaux du coton déclenchée par les subventions à l'exportation de ce produit, versées par les pays de l'OCDE.

IV. L'Afrique et le Programme de Doha pour le développement

Quelle est la position du continent sur le Cycle de Doha? Jusqu'ici, le Programme de Doha pour le développement n'a pas contribué significativement à répondre aux besoins de développement de la région Afrique, comme indiqué dans les déclarations faites, depuis le début du cycle, par divers dirigeants et négociateurs commerciaux africains.

À la Conférence des ministres africains du commerce, tenue les 19 et 20 juin 2003 à Grand Baie (Maurice), les ministres ont adopté une position commune sur les négociations au titre du cycle en cours. Ils ont également fait une déclaration sur la cinquième Conférence ministérielle de l'OMC, qui a été entérinée par les dirigeants africains à la deuxième session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine, tenue du 10 au 12 juillet 2003 à Maputo (Mozambique). À ces deux occasions, les dirigeants africains se sont inquiétés de l'absence de progrès dans les négociations en cours et ont douté que le cycle en cours puisse répondre aux aspirations de développement des pays africains.

Leurs préoccupations couvrent trois aspects. Le premier touche à la représentation inégale des pays africains au sein de l'OMC et à leur exclusion du processus de prise de décision concernant des questions essentielles qui intéressent le continent. Bien que l'OMC fonctionne selon le principe «un pays, une voix», un certain nombre de questions sensibles y sont discutées dans le cadre de réunions informelles dites du «salon vert» auxquelles les pays africains

ne sont pas invités. Le deuxième aspect tient au fait que les délais qui n'ont pas été tenus concernent tous des domaines d'intérêt essentiels pour le continent: agriculture, traitement spécial et différencié, questions et préoccupations liées à la mise en oeuvre. À cet égard, les Africains sont particulièrement préoccupés par l'absence de mécanisme efficace de résolution des contraintes de capacités de la région. Les pays africains ont besoin d'assistance technique et de renforcement des capacités pour s'adapter aux nouvelles règles commerciales, honorer leurs obligations et exercer leurs droits de membres de l'OMC.

Comment le Cycle de Doha peut-il contribuer réellement au développement de l'Afrique? Il est admis qu'il est indispensable de réaliser des progrès dans le domaine agricole pour améliorer les perspectives de réduction de la pauvreté dans les pays africains en raison, en partie, du grand nombre de personnes qui sont tributaires de ce secteur pour leur subsistance. En conséquence, une condition nécessaire mais non suffisante à une contribution réelle du Cycle de Doha au développement de l'Afrique est la réalisation obligatoire de résultats concrets dans les négociations sur le commerce des produits agricoles. En particulier, les négociations doivent mener à des améliorations significatives de l'accès des exportations africaines aux marchés ainsi qu'à une réduction des subventions et autres mesures de soutien interne qu'appliquent les pays de l'OCDE. Les mesures suivantes, notamment, sont également susceptibles d'améliorer la contribution du Cycle de Doha au développement de l'Afrique:

- Meilleure intégration des questions de développement dans le programme de travail de l'OMC et de mécanismes destinés à les rendre vraiment concrètes et opérationnelles;
- Davantage de flexibilité dans les accords de l'OMC pour permettre aux pays africains de s'attaquer efficacement à la réduction de la pauvreté et aux questions de sécurité alimentaire;
- Changement d'attitude des pays développés démontré par leur volonté d'honorer les engagements pris à l'égard des pays en développement lors des précédents cycles de négociations commerciales multilatérales;
- Plus de sensibilité aux coûts de la mise en oeuvre des accords de l'OMC que supportent les pays africains pauvres. Ces coûts exorbitants, détournent l'attention des priorités du développement et rendent difficile, pour de nombreux pays, le financement des investissements – dans les domaines de l'éducation, de la santé et des infrastructures – qui contribueraient à réduire la pauvreté;

- Programmes de renforcement des capacités et d'assistance technique plus utiles et efficaces. Les programmes existants se concentrent généralement sur le court terme et ne traitent pas des problèmes posés par les contraintes de l'offre et le manque de compétitivité des économies africaines. Des programmes mûrement réfléchis permettront de rendre les pays africains mieux à même de faire face aux contraintes qui pèsent sur l'offre et d'analyser et de cerner les implications des accords commerciaux avant tout engagement de leur part.

V. Stratégies et scénarios pour la réunion de Cancun

Pour défendre au mieux leurs intérêts et leur position dans le cycle actuel de négociations commerciales, les pays africains devront définir clairement leurs objectifs et élaborer des stratégies cohérentes en vue de les atteindre. Il s'agira notamment de déterminer les problèmes fondamentaux qui se posent dans le domaine du développement de l'Afrique et de faire des concessions en ce qui concerne les problèmes qui, de toute évidence, n'ont pas d'incidences profondes sur les pays africains.

La méthode actuelle, qui consiste à appuyer les revendications des pays en développement, quand bien même celles-ci n'ont pas de retombées importantes pour la majorité des pays africains, n'a pas donné lieu à des progrès notables et compromet, pour l'Afrique, les chances d'arracher, de la part des pays développés, des concessions très attendues en ce qui concerne certains sujets de négociation. À l'occasion de la préparation de la réunion de Cancun, les pays africains doivent donc déterminer quels sont leurs intérêts, et dans certains cas, les dissocier de ceux des autres pays en développement, de façon à tirer le meilleur parti des négociations.

En général, les observateurs et les dirigeants pensent que l'issue du Cycle de Doha sera déterminée en partie par les résultats de la cinquième Conférence ministérielle de l'OMC qui se tiendra à Cancun. Compte tenu de la position actuelle des membres les plus importants et les plus influents de l'OMC – Etats-Unis, Union européenne et Japon – on peut envisager trois scénarios pour la réunion de Cancun.

- Un scénario de crise, dans lequel la plupart des pays refuseraient de faire des concessions en ce qui concerne les problèmes fondamentaux, ce qui conduirait à un fiasco comparable à celui de Seattle. Un tel scénario éroderait davantage la crédibilité de l'OMC et

l'affaiblirait en tant qu'acteur fondamental du système commercial mondial;

- Un scénario favorable au développement dans lequel les pays développés feraient des concessions en ce qui concerne les questions de développement litigieuses au cours de la préparation de la réunion;
- Un scénario «porteur de premiers fruits» dans lequel certaines des questions litigieuses, mais pas toutes, feraient l'objet d'accords et les participants décideraient de repousser la date d'achèvement du cycle afin de poursuivre les négociations.

Au vu de la tournure qu'ont prise les négociations depuis la fin de la Conférence ministérielle de Doha, la plupart des observateurs sont d'avis que le cycle ne pourra pas être achevé le premier janvier 2005, conformément au mandat de Doha. Il est donc probable que le cycle, initialement prévu pour durer trois ans (2001-2004) sera prorogé de quelques années. Compte tenu des enseignements tirés du déroulement des cycles précédents, une telle prorogation ne serait guère surprenante. C'est ainsi que le Cycle d'Uruguay, qui devait, à l'origine, s'étendre sur quatre années (1986-1990), s'est achevé au bout de sept ans (1986-1994). Si l'extension de la durée du cycle actuel ne serait pas sans précédent, elle n'en constituerait pas moins un recul inquiétant par rapport à l'esprit et à la dynamique qui avaient marqué le lancement du cycle. De plus, les pays développés pourraient voir s'échapper une occasion importante de gagner la confiance des pays en développement dans le cadre commercial multilatéral.

VI. Ce que l'Afrique attend de la réunion de Cancun

Compte tenu de la multiplicité et de la complexité des défis qui se posent à nombre de pays africains dans le domaine du développement, tous les engagements et toutes les décisions qui seront pris à l'avenir en ce qui concerne les questions commerciales figurant à l'ordre du jour de Doha devront, pour profiter pleinement à la région, tenir compte de la nature, de la structure et de la dynamique des économies de ces pays. La réunion de Cancun sera donc pour les pays développés membres de l'OMC, l'occasion de manifester leur volonté de faire en sorte que le cycle actuel contribue réellement au développement des pays pauvres. À cet égard, les ministres du commerce des pays développés sont appelés à agir concrètement au cours de la réunion pour éviter de se discréditer et, par là-même, de discréditer l'OMC.

Du point de vue de l'Afrique, la réunion sera couronnée de succès si les membres de l'OMC prennent des engagements contraignants pour que le commerce international bénéficie à la région. Pour cela, il faudra:

- Faire des progrès dans les négociations concernant l'accès au marché des produits agricoles des pays africains ainsi que la réduction et l'élimination des subventions à l'exportation et d'autres formes d'appui interne fourni par les pays développés à leurs agriculteurs;
- Examiner, dans les accords de l'OMC, toutes les dispositions concernant le traitement spécial et différencié dans le but de les renforcer et de les rendre plus précises, efficaces, contraignantes et opérationnelles;
- Renouveler l'engagement à trouver des solutions efficaces aux problèmes de mise en œuvre qui se posent aux pays africains;
- Créer des mécanismes compensatoires destinés à aider les pays africains à faire face aux effets négatifs éventuels de l'érosion des avantages tirés des accords actuels sur l'accès préférentiel au marché;
- Donner aux pays africains davantage de possibilités de participer activement à la prise de décision au sein de l'OMC en ce qui concerne les questions commerciales dominantes qui les intéressent.

En définitive, l'évaluation globale par l'Afrique du Cycle de Doha sera fonction de la capacité de celui-ci à traiter efficacement les problèmes qui entravent la capacité de l'Afrique à s'intégrer pleinement dans l'économie mondiale et à accéder aux avantages offerts par le système commercial multilatéral. Le présent document a mis en relief les conditions essentielles qui mettront le cycle à la hauteur des espoirs des pays africains. Pour cela, les pays membres de l'OMC, notamment les pays développés, sont appelés à traduire leurs paroles en actes concrets. Nul doute qu'en s'armant de volonté politique et en faisant preuve de détermination et de générosité, les dirigeants des pays développés pourront assurer le succès du Cycle de Doha et créer les conditions d'un avenir meilleur pour tous.