



Conférence internationale

Le commerce pour le développement : l'avenir du Traitement Spécial et Différencié des pays en développement

Ifri, Paris – 28 octobre 2005



Avec le soutien de la Direction Générale du Commerce*
Commission Européenne

* Sous réserve de confirmation contractuelle

NOTE DE CADRAGE

1. L'articulation optimale entre engagements internationaux de libéralisation commerciale et stratégies nationales de développement représente l'un des problèmes centraux du système commercial multilatéral, depuis son origine. A partir des années 1960, sur l'inspiration intellectuelle de Prebisch-Singer et sous l'impulsion de la CNUCED, la réponse s'est incarnée dans le concept de « traitement spécial et différencié » (TSD) des pays en développement, juridiquement traduit en 1965 par l'adoption de la quatrième partie du GATT, « commerce et développement ».

Sommairement, le « TSD » admet la nécessité d'adapter les engagements commerciaux internationaux aux besoins et priorités des PED et ouvre la possibilité de déroger à la clause de la nation la plus favorisée pour autoriser des « engagements commerciaux non-réciproques » des pays développés en faveur des PED. Cette possibilité se décline doublement :

(1) En matière d'accès au marché (barrières douanières et non tarifaires), le TSD se manifeste principalement à travers les préférences commerciales non réciproques, incarnées dans le Système de Préférences Généralisé (SPG). Largement, mais non exclusivement, issu de la décolonisation, l'enrichissement progressif des préférences douanières représente ainsi une donnée constante du système commercial international.

(2) En matières de règles commerciales, le TSD se décline : soit à travers des exemptions aux disciplines multilatérales ; soit par l'adaptation de leur rythme et conditions de mise en œuvre au niveau de développement considéré. Le système commercial a historiquement oscillé entre les deux types d'approches. Le Tokyo Round (1973–1979) privilégiait la méthode de l'exemption, en permettant aux PED de s'exonérer des disciplines issues des « codes » alors négociés (antidumping, subventions, barrières non tarifaires). L'Uruguay Round (1986-1995) s'est au contraire fondé sur le principe d'« engagement unique », impliquant l'adoption des mêmes règles par tous les membres du GATT : le TSD s'est dès lors déplacé vers l'octroi de souplesses d'application des nouvelles règles, en particulier via des périodes de transition prolongées en leur faveur.

2. Le « programme de développement de Doha » (2001- ?) peut largement être lu comme la recherche d'un équilibre nouveau dans la formulation d'un traitement spécial et différencié : la relation « commerce et développement » apparaît désormais comme l'une des dimensions fondamentales de l'OMC. La question du TSD traverse la négociation en deux grands volets.

(1) S'agissant des accords existants : la négociation relative à la « mise en œuvre » des engagements de l'« Uruguay Round » vise à surmonter les difficultés rencontrées par les PED pour leur application ; le chapitre de négociation relatif au « Traitement Spécial et différencié » vise une meilleure effectivité des mesures de TSD contenue dans les accords. Les 145 mesures de TSD visent à accroître l'accès au marché (les systèmes de préférences généralisés), à protéger les intérêts des PED dans la mise en œuvre de certains accords, à leur permettre un moindre niveau d'engagement et à leur accorder des périodes de transition plus longues. Ces mesures comportent nombre de « clauses de meilleurs efforts » pour l'octroi par les pays développés d'assistance technique. Les PMA disposent enfin de 22 mesures particulières.

(2) S'agissant des accords futurs : le TSD représente une dimension transversale essentielle de l'ensemble des négociations de Doha pour la prise en compte des besoins des PED dans l'élaboration de nouveaux accords, tant en matière de libéralisation tarifaire et non tarifaire, qu'en matière de règles.

3. Deux constats dominant aujourd'hui, aussi bien la littérature théorique que l'approche empirique des négociations concernant la relation entre commerce et développement.

Le premier constat est celui d'un relatif échec historique des mesures de TSD.

- En premier lieu, les préférences commerciales, mises en œuvre depuis la fin des années 1960 ont révélé nombre de limites et de faiblesses : systémiques (entrave à la diversification des économies, discriminations entre PED, encouragement à la constitution de rentes renforçant les oppositions à la libéralisation), techniques (caractères partiel et discrétionnaire des concessions tarifaires, opacité et complexité des régimes d'utilisation, restrictions d'accès via les règles d'origine). En résultent une sous-utilisation et un faible impact des préférences commerciales sur la dynamique de croissance. Les préférences continuent néanmoins de jouer un rôle clé dans les négociations : face à l'émergence de grandes économies en développement, nombre de PED, en particulier africains, redoutent en effet l'érosion de leurs avantages tarifaires que provoquerait une nouvelle vague de libéralisation multilatérale. Certains pays développés, comme la France et, dans une moindre mesure, l'Europe, continuent à plaider pour une approche du développement conservant une place importante à l'approfondissement et l'amélioration des préférences commerciales.

- En second lieu, les PED dénoncent l'insuffisance des mesures de TSD régissant pour eux l'application des disciplines commerciales multilatérales : elles ne suffisent pas à résoudre leurs difficultés de mise en œuvre des accords (capacités institutionnelles et techniques), contraignent l'autonomie des stratégies de développement nationales (propriété intellectuelle, investissement et politique industrielle), sans que ne soient concrétisées les promesses d'aide et d'assistance technique au commerce des pays développés. Le TSD n'a donc ni permis de garantir l'équilibre des concessions « nord-sud » ni évité la marginalisation économique et commerciale d'une large partie des PED, depuis la conclusion des accords de Marrakech.

Le second constat est celui de l'indiscrimination des mesures de TSD par rapport à la situation réelle et la diversité économique des PED.

Lors de son accession à l'OMC (ou antérieurement au GATT), un pays peut choisir d'adopter le statut de PED, par simple auto-déclaration¹. Ce statut lui donne accès à l'ensemble des mesures de TSD. S'il répond aux critères de l'ONU définissant la catégorie des PMA, il bénéficie également des mesures spécifiques applicables à cette catégorie. Le TSD ne prend donc en compte que deux catégories de PED pour essayer d'adapter leur régime d'intégration au commerce mondial. En incluant les pays développés, catégorie de droit commun, l'OMC reconnaît donc trois catégories de pays. Les pays développés souhaitent donc désormais lier les mesures de TSD à une meilleure différenciation entre les pays en développement.

4. L'intersection entre ces deux constats se situe au cœur des oppositions et du blocage des négociations constatés sur les enjeux du « programme de développement de Doha » :

- les PED tendent à considérer que l'échec du TSD provient de l'insuffisance des concessions faites par les pays développés à ce titre ;

- les pays développés ne sont prêts à accepter de concessions supplémentaires au titre du TSD que proportionnées à la situation économique réelle des PED : à titre d'exemple, le Ghana et Singapour ne sauraient être traités à l'identique. Les négociations de Doha sont aujourd'hui largement entravées par la difficulté à formuler un nouveau consensus sur cet enjeu de différenciation.

5. Dans cette perspective, le séminaire sera consacré à deux questions majeures posées pour l'avenir du TSD, dans le cadre des négociations de Doha.

La première concerne le futur des préférences non-réciproques: quelle stratégies commerciales et quelles garanties contre les chocs d'ajustement peuvent être proposées aux pays en développement confrontés à la menace d'érosion de leurs préférences (notamment les membres du G90) ? La seconde question porte sur la notion de différenciation des pays en développement: comment concevoir un nouveau partage des responsabilités économique et commerciales mondiales entre pays développés et émergents (notamment les leaders du G20) ?

¹ Sauf s'il est membre de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique.

MATINEE – L’avenir des préférences commerciales : enjeu de la participation des pays les plus pauvres au cycle de Doha

L’objectif des discussions de la première demi-journée est de dresser un bilan des systèmes de préférences commerciales et d’identifier les possibles scénarii de réforme.

8 : 30 - Accueil / Présentation du séminaire par **Jean-Marie Paugam, chercheur senior à l’Ifri.**

8 : 40 - Allocution d’ouverture de **Mme Christine Lagarde, Ministre Déléguée au Commerce Extérieur.**

9: 00 – 10 : 45 - Session 1 – L’avenir des préférences : quels enjeux économiques pour les PED ?

Président de séance: Dani Rodrik, professeur de politique économique internationale, Université d’Harvard.

La première session sera destinée à éclairer le bilan économique des régimes préférentiels ainsi que les conséquences prévisionnelles d’une érosion des préférences par la libéralisation multilatérale. Les régimes de préférences commerciales accordés aux pays en développement constituent une exception au principe de non-discrimination (clause de la nation la plus favorisée), pilier du système commercial multilatéral. Pour résoudre l’antinomie entre préférences et non-discrimination, la « clause d’habilitation » - fondement juridique des préférences - prévoit que les régimes préférentiels ne sauraient constituer un obstacle à la libéralisation multilatérale. Les préférences ont donc en principe un caractère temporaire. Mais la réduction multilatérale des droits de douanes est néanmoins de nature à engendrer des effets redistributifs importants entre PED, du fait de sa conséquence mécanique « d’érosion » des préférences. Le bilan coût-avantage d’une telle redistribution reste indéterminé pour la plupart des Etats concernés : ceux ci peuvent donc préférer un statu quo des préférences aux bienfaits hypothétiques de la libéralisation commerciale.

➤ **Stefano Inama, CNUCED - Les préférences commerciales sont-elles utiles pour le développement ? Bilan théorique et empirique des régimes préférentiels**

Cette intervention dressera l’état des lieux du savoir sur les systèmes commerciaux préférentiels. Outre le rappel des fondements politiques (décolonisation) et théoriques (CNUCED, Prebisch) des systèmes de préférences unilatérales, l’intervention en examinera les résultats empiriques (prolifération et divergences entre les systèmes; sélectivité des concessions; taux d’utilisation; contribution au développement commercial et à la croissance).

➤ **Sébastien Jean, Lionel Fontagné et Jean-Christophe Bureau, CEPII – L’érosion des préférences : qui perd, qui gagne ?**

Cette présentation visera à évaluer, à partir d’une modélisation économétrique, l’impact macro-économique global d’une érosion des préférences pour les pays en développement, en vue d’identifier et mesurer les chocs susceptibles d’être subis par les « perdants » à court-terme.

- **Hervé Guyomard, chercheur à l'INRA et chef du département des sciences-sociales de l'INRA – Etude de cas de produits agricoles dans les relations UE/ACP.**

En guise d'illustration pratique de la logique des systèmes préférentiels, cette étude de cas a pour but de mettre en lumière certaines des difficultés concrètes auxquelles peuvent être confrontés les PED face à l'érosion de leurs préférences. Les effets de redistribution liés à l'élimination des préférences dans le secteur seront analysés dans cette perspective

10 : 45 – Pause Café

11 : 00 – 12 : 45 - Session 2 – L'avenir des préférences : comment surmonter la crainte de l'érosion des préférences ?

Président de séance: à confirmer

- **Bernard Hoekman, Banque Mondiale – La réforme des préférences commerciales peut-elle être conjuguée efficacement avec l'effort de libéralisation multilatérale ?**

Plusieurs pistes d'évolution des régimes préférentiels ont été esquissées depuis le début du cycle de Doha. Cette présentation visera à analyser les différents scénarii d'évolution possible des régimes préférentiels et apprécier leur compatibilité avec le scénario de libéralisation multilatérale visé par le cycle de Doha : les différents scénarii de réformes sont-ils compatibles entre-eux ? Constituent-ils un obstacle ou un frein à la libéralisation multilatérale ?

Le premier scénario consiste à engager la sortie des préférences asymétriques par la voie d'accords de libre-échange : c'est la solution retenue par l'Union Européenne et approuvée par les membres de l'OMC pour l'avenir de ses relations commerciales avec les pays ACP à compter de 2008, dans le cadre d'Accords de Partenariat Economique Régionaux (APER), fondés sur le libre-échange.

Un second scénario consiste à réformer les régimes préférentiels, en vue d'accroître leur efficacité au profit des pays les plus pauvres (PMA). Au terme de nombreuses déclarations des nations unies et du mandat de Doha, le modèle de l'initiative européenne « Tout sauf les armes », offrant un accès au marché libre pour les productions des PMA, aurait vocation à être généralisé à tous les pays développés. Le G8 d'Evian a par ailleurs ouvert la perspective d'un renforcement de l'efficacité des régimes préférentiels, en particulier via un assouplissement et une possible harmonisation des règles d'origine.

La troisième perspective a été ouverte par les représentants de pays émergents, en particulier le Brésil, qui appellent de leur vœux la mise en place de préférences entre pays du sud. La Corée du Sud, par exemple, est le premier 'pays en développement' (conformément à son statut à l'OMC) à avoir mis en place un SPG. Le Maroc s'est également doté d'un régime préférentiel inspiré du modèle « tout sauf les armes », envers les PMA d'Afrique subsaharienne. Cette stratégie « sud-sud » est-elle fondée au regard de la réalité des flux commerciaux et des spécialisations relatives des pays en développement ? Quelles seraient les conséquences de tels régimes « sud-sud » pour le système commercial multilatéral ?

- **Serge Perrin, AFD – Quel rôle pour l'aide au développement face à l'érosion des préférences ?**

Les coûts prévisibles de sortie du système des préférences pour certains PED supposent la mise en place de mécanismes de soutien financier destinés à compenser les chocs macroéconomiques de court terme et accompagner les mutations de l'appareil productif. La création par le FMI du « mécanisme d'intégration commerciale » vise à atténuer les craintes des PED qui craignent que la libéralisation commerciale aggrave les déficits des balances des paiements. L'UE a également prévu des mesures d'accompagnement dans le cadre de la négociation des APER avec les pays ACP. Au-delà des soutiens financiers, les contraintes d'offre demeurent dans de nombreux PED et des programmes de renforcement des capacités commerciales ont été mis en œuvre pour faciliter leur insertion dans le commerce mondial. Quels sont les fondements de ces politiques, et faut-il allouer davantage d'aide pour le commerce ?

APRES-MIDI – La différenciation des pays en développement : condition de la libéralisation des marchés développés à l’égard des pays émergents

Président de séance: Patrick Low, directeur de la division recherche de l’OMC

Cette seconde table ronde a pour but d’analyser l’un des nouveaux concepts politiques clé pour le traitement des enjeux du développement dans le programme de Doha. La mise en avant par les pays développés d’une volonté de différenciation entre les PED suscite une opposition politique radicale de ces derniers. Au delà des pétitions de principe, les contours du concepts et la faisabilité d’une différenciation des PED à l’OMC demeurent relativement floue. L’objectif de la session de l’après-midi est donc de clarifier les éléments de ce débat et d’envisager les différentes perspectives offertes au concept de différenciation à l’OMC.

14 : 30 – 16 : 15 - Session 3 – La différenciation des PED : fondements économiques et modalités techniques

- **Anne-Sophie Novel et Jean-Marie Paugam, Ifri – Pourquoi et comment différencier les pays en développement à l’OMC ? Options théoriques et solutions pratiques pour les négociations.**

Cette présentation a pour but d’établir l’état des lieux actuel des principaux débats sur la différenciation. Le cadre juridique du système préférentiel, tel qu’il est défini dans les accords de l’OMC, à la lueur notamment de la récente décision de l’ORD dans l’affaire Inde / SPG Européen. Les différentes méthodes de différenciation proposées dans la littérature seront examinées et l’économie politique des négociations analysée. Le régime de Traitement Spécial et Différencié peut-il contribuer efficacement au développement en s’en tenant au statu quo actuel fondé sur l’autodéclaration du statut de PED? Doit on différencier sur la base de critères économiques transversaux ou une différenciation par type d’accord ou par type de mesures est elle envisageable?

- **Alan Matthews, professeur au département des sciences-économiques du Trinity College à Dublin – Etude de cas : la différenciation en matière agricole**

Cette présentation fera le point sur l’élaboration de critères de différenciation des pays en développement dans le cas spécifique d’accords agricoles, en particulier à propos des questions de sécurité alimentaire. Est-il possible d’évaluer la vulnérabilité d’un pays ainsi que ses capacités de développement dans les secteurs agricoles ? Peut-on effectuer une différenciation par produit ? La littérature sur le sujet montre qu’il est délicat de définir une catégorie de pays dont la sécurité alimentaire n’est pas assurée: les biens permettant de définir une telle catégorie peuvent changer d’un pays à l’autre.

- **Martina Garcia, économiste principale et Raed Safadi, chef de la division politiques commerciales, OCDE – Le TSD : Objectifs, instruments et options pour l’OMC.**

Cette intervention analysera l’influence du TSD sur l’intégration et le développement économique des PED dans le système commercial international. Le TSD est actuellement plus avantageux que le système NPF et offre aux pays en développement des dérogations spéciales aux disciplines de l’OMC, avec une approche « taille unique». Néanmoins, le TSD ne garantit pas la pertinence « développementale » des règles et disciplines négociées à l’OMC, et n’avait d’ailleurs pas été conçu pour durer. Peut-on réorganiser la la « boîte à outils » du TSD pour parvenir à une meilleure prise en compte des implications développementales des règles de l’OMC ? La présentation passera également en revue les arguments pour et contre la différenciation des PED et suggèrera quelques pistes pour l’avenir du TSD: comment faire progresser au mieux le système pour le bénéfice de tous?

16: 15 – Pause Café

16 : 30 – 17 : 30 - Session 4 – La question politique: quel avenir pour le principe de différenciation ? Un débat avec des négociateurs (sous réserve de confirmation)

Président de séance: Jean-Marie Metzger, directeur de la direction des échanges de l'OCDE.

Discutants (invités): M. Peter F. Allgeier, Deputy United States Trade Representative ; M. Ujal Singh Bhatia, Ambassadeur de l'Inde auprès de l'OMC

La plupart des PED s'oppose pour l'instant radicalement à toute différenciation entre eux au sein de l'OMC : certains pays en développement à l'OMC, simultanément membres de l'OCDE, se sont par exemple opposés en 2003 au lancement de tous travaux de recherche théorique sur le sujet de la part de cette organisation. Néanmoins, les pays développés avancent de plus en plus fréquemment leur volonté de différenciation à l'OMC. D'ailleurs, les pays développés pratiquent déjà une sorte de différenciation (principe de "graduation") dans le cadre de leurs systèmes de préférences bilatérales et régionales.

La discussion s'appuiera sur les arguments théoriques en vue d'examiner les voix d'un compromis permettant de surmonter le blocage actuel des négociations relatives au TSD.

17 : 30 - Conclusion générale (sous réserve de confirmation)

Contribuer au développement par le programme de Doha: Quelle feuille de route politique?