



L'avenir du traitement spécial et différencié Les défis jumeaux de l'érosion des préférences et de la différenciation des pays en développement

SYNTHESE POLITIQUE

*D'après les travaux de la conférence Ifri-AFD, 28 octobre 2005, Paris, France
(Texte original en anglais)*

Le programme de Développement de Doha se distingue des cycles de négociations précédents en ce qu'il ne repose sur aucun paradigme économique clair et incontesté pour régir le principe du « traitement spécial et différencié » (TSD) des pays en développement (PED) à l'OMC. Les idoles du passé avaient été brûlées depuis longtemps lors du lancement du Programme, en 2001, qu'il s'agisse des politiques de substitution des importations des années 60, inspirées des apports de Prebisch et Singer aux travaux de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), ou de la justification systématique de l'ouverture unilatérale, dérivée du « Consensus de Washington » des années 80. Les économistes contestent aujourd'hui le sens et l'intensité des corrélations statistiques entre ouverture et croissance (Rodrik et Rodriguez, 1999). Certains remettent aussi en cause la contribution même du système commercial multilatéral aux performances commerciales des pays (Rose, 2002). Le Consensus de Monterrey (2002) a définitivement enterré le vieux credo du « trade not aid », qui avait sous-tendu certaines approches des négociations du GATT. Il est aujourd'hui largement reconnu qu'une assistance technique est indispensable pour résorber les contraintes d'offre et aider les pays pauvres à bénéficier des règles commerciales. La coordination plus étroite des stratégies d'aide et de commerce (« cohérence » ou « aide au

commerce ») est devenue la nouvelle frontière des politiques de développement.

Sur ce fond de désarroi conceptuel, les négociations de Doha concernant le TSD sont demeurées sans surprise dans une impasse, compromettant d'autant les perspectives de succès du « cycle du développement ». Des recherches innovantes ont été récemment engagées pour éclairer certains aspects cruciaux des négociations fondant la dimension du TSD dans le Programme de Doha. Cet article a pour objectif de dresser un premier inventaire de cette littérature émergente sur le commerce et le développement, en vue d'aider à identifier de nouvelles pistes susceptibles de favoriser un progrès des négociations.

LES ENJEUX DU COMMERCE ET DU DEVELOPPEMENT AU CŒUR DU PROGRAMME DE DOHA

Depuis sa création, l'articulation optimale entre engagements internationaux de libéralisation commerciale et stratégies nationales de développement représente l'un des problèmes centraux du système commercial multilatéral. Sommairement, le TSD admet la nécessité d'adapter les engagements commerciaux internationaux aux besoins et priorités des PED. À cette fin, le TSD s'est historiquement construit autour de deux axes.

D'une part, les mesures de TSD ont permis aux PED de recourir à certaines discriminations à travers des flexibilités, ou des dérogations, aux règles commerciales multilatérales. 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.

D'autre part, les nations développées ont été encouragées à ouvrir davantage leur marché aux PED, notamment par l'octroi de « concessions commerciales non réciproques ». Ce type de « discrimination positive », dérogeant au principe de la « nation la plus favorisée » (NPF) du GATT, est ancré dans le système de préférences généralisées (SPG) et juridiquement fondé sur la « clause d'habilitation » du cycle de Tokyo (1979).

La « clause d'habilitation » autorise un pays accédant à l'OMC (ou à l'ex-GATT) à s'autodéclarer PED, ce statut lui permettant de bénéficier de toutes les mesures de TSD. Les pays reconnus moins avancés (PMA), dans la classification de l'ONU, peuvent aussi bénéficier de mesures de TSD propres à leur groupe. Le TSD n'admet donc que deux catégories de PED. Si l'on y ajoute le groupe des pays développés, l'OMC ne reconnaît, apparemment, que trois types de pays.

Les PED considèrent que les règles de TSD issues du cycle d'Uruguay n'ont permis ni d'équilibrer les concessions commerciales Nord-Sud, ni d'endiguer la marginalisation croissante des pays pauvres dans le commerce mondial. Les PED ont dès lors conditionné le lancement du Programme de Doha à un réexamen des mesures de TSD prévues dans les accords existants, en vue de les rendre plus efficaces et plus opérationnelles. Le mandat de négociation de Doha prévoit que ce réexamen porte sur un

ensemble de 145 mesures incluant notamment : l'amélioration des conditions d'accès des PED au marché, la prise en compte des intérêts des PED dans les accords particuliers, des disciplines moins strictes, des périodes de transition pour la mise en œuvre, des clauses « de meilleurs efforts » engageant les pays développés à veiller aux intérêts des PED et à leur apporter une assistance technique. Les pays les moins avancés bénéficient quant à eux de 22 autres mesures de TSD qui leur sont propres. Pour les futurs accords qui seront issus du Programme de Doha, le mandat de négociation fait du TSD un objectif de premier plan, visant à intégrer les besoins et les intérêts des PED dans les futurs engagements, tant du point de vue de l'accès au marché que des disciplines commerciales nouvellement négociées. Le mandat de négociation prévoyait initialement de conclure les premiers résultats partiels du Programme de Doha, sur le sujet du TSD, en juillet 2002.

Les oppositions retranchées entre Nord et Sud se sont rapidement traduites en deux approches opposées du mandat de négociation. Alors que les pays développés prônaient une démarche conceptuelle et transversale des objectifs du TSD, les PED ont déposé 88 propositions spécifiques de réexamen des clauses de TSD adoptées lors du cycle d'Uruguay. D'un côté, les pays développés refusaient d'accéder aux demandes spécifiques de réexamen de ces clauses en l'absence d'une clarification préalable du champ d'application et des objectifs généraux du TSD. De l'autre, les PED refusaient de renoncer à négocier des mesures spécifiques pour s'engager dans une discussion horizontale, ouverte et à échéance incertaine. À la manière classique de l'OMC, des astuces procédurales ont donc été trouvées pour tenter de rapprocher les positions avant la Conférence ministérielle de Cancun (2003). Les 88 demandes au titre du TSD ont été classées en trois « paniers » : l'un regroupant les propositions jugées susceptibles de faire l'objet d'un accord (dont la plupart auraient vraisemblablement un impact faible sur le développement) ; le second les mesures jugées incapables de jamais réunir un consensus ; le dernier rassemblant les mesures devant être examinées au sein des autres comités de négociation appropriés du Programme de Doha. Cette méthode n'a toutefois donné aucun résultat, ni à Cancun (2003) ni à Genève (2004). Seules certaines mesures en faveur des PMA ont de ce fait pu être agréées à Hong Kong en 2005.

Deux défis sous-jacents et cruciaux se profilent derrière cette confrontation Nord-Sud autour des approches classiques du TSD, tant en matière de règles que d'accès au marché : en premier lieu, du côté de certains PED, la crainte de l'érosion des préférences; en second lieu la revendication des pays développés d'une meilleure différenciation des PED au regard des règles de l'OMC.

AFFRONTER LES DEFIS DE L'EROSION DES PREFERENCES : DE LA «CORRECTION» A «L'ELIMINATION» DES PREFERENCES COMMERCIALES

Les PED vulnérables, en particulier en Afrique, redoutent très fortement de perdre le bénéfice des préférences tarifaires non réciproques dont découle une partie de leurs avantages concurrentiels vis-à-vis de leurs concurrents émergents. Dans la mesure où elles visent à abaisser les plafonds des tarifs NPF, les négociations de l'OMC sur l'accès au marché induisent automatiquement la perspective d'une réduction des préférences actuellement offertes aux bénéficiaires des régimes du SPG. Cette perspective « d'érosion des préférences » est inhérente à la dynamique de la libéralisation multilatérale et avait été précédemment acceptée comme telle. La « clause d'habilitation » elle-même affirme ainsi que les préférences ne devraient pas représenter un obstacle au progrès de la libéralisation multilatérale.

Dès lors, alors qu'elles avaient été longtemps ignorées par l'analyse quantitative du commerce international, les préférences non réciproques ont bénéficié d'une attention croissante de la part des économistes, et ce depuis le début des négociations de Doha. Comme le note toutefois Inama (2005), ce récent effort de mesure et d'évaluation des préférences commerciales a malheureusement été en partie influencé par les objectifs et les tactiques de négociation. Les défauts des préférences commerciales ont souvent été soulignés et leurs résultats économiques minorés par les partisans d'une libéralisation multilatérale large, afin de réduire leur « valeur de négociation » (surtout dans le commerce des produits agricoles et textiles). À l'inverse, leurs mérites du point de vue du développement ont été exagérés par les partisans du *statu quo* actuel de l'OMC. Nonobstant les

intentions tactiques, les courants de pensée dominants se rejoignent sur l'affirmation que, depuis leur instauration à la fin des années 60, les préférences commerciales ont eu globalement peu d'impact sur le développement.

La première cause de ce phénomène provient du fait que les principes originaux du SPG (généralité, non-discrimination et non-réciprocité) ont rarement été appliqués. Le SPG ressemble de plus en plus à un patchwork d'accords non transparents, imprévisibles, fondant les concessions commerciales sur une conditionnalité « à la carte » (concessions tarifaires sélectives et discrétionnaires, réglementations opaques et complexes, règles d'origine restrictives). Dans une certaine mesure, les divers systèmes de préférences superposés tendent à reproduire la situation qui prévalait antérieurement au GATT de 1947 : on peut considérer que, depuis lors, l'un des objectifs les plus constants du système commercial multilatéral a été de tenter de discipliner l'héritage colonial d'une discrimination discrétionnaire dans les régimes commerciaux Nord-Sud.

La faiblesse des performances des préférences commerciales s'explique aussi par des raisons de nature systémique (les préférences tendraient à inhiber la diversification des économies en développement, à créer des discriminations entre les PED, à favoriser le partage de rentes entre les exportateurs des PED et les importateurs des pays développés, à nourrir les oppositions issues d'intérêts catégoriels face à la libéralisation du commerce).

Cela ne signifie pas que, par principe, les préférences non réciproques ne puissent par elles-mêmes être utiles au développement. D'aucuns soutiennent que les préférences ont engendré quelques réussites remarquables (comme celle de Maurice). D'autres relèvent que les critiques fondées sur leur sous-utilisation pourraient s'avérer empiriquement dénuées de fondement dans le secteur de l'agriculture (Bureau 2005). Néanmoins, l'économie politique des décisions d'octroi de préférences demeurant avant tout une affaire interne « Nord-Nord », leurs conditions tendent à être très restrictives et à apporter peu de bénéfices économiques en pratique. De plus, les préférences commerciales intègrent un biais d'endogenéité : les régimes commerciaux préférentiels se révèlent d'autant plus importants

et efficaces pour le développement que la protection initiale (basée sur la clause NPF) est élevée dans les économies développées.

Par conséquent, en moyenne, le SPG demeure loin d'être « général » puisque « dans les faits, à peine un peu plus d'un quart des importations passibles de droits de douane est admis à un traitement SPG » (Inama 2005) par les pays qui accordent des préférences. La plupart des régimes du SPG comportent de nombreuses dérogations pour les « produits sensibles », en particulier dans le secteur agricole (Guyomard 2005). Les règles d'origine très strictes et les procédures administratives qui y sont attachées contribuent souvent à une importante sous-utilisation des préférences, surtout dans le secteur du textile. À titre d'exemple, les différentes procédures administratives relatives à la certification d'origine sont un des motifs pour lequel les exportateurs préfèrent le régime ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) à celui de l'initiative « Tout sauf les armes » du SPG de l'Union européenne (UE) pour les PMA.

Néanmoins, quelle que soit l'appréciation de la performance d'ensemble du SPG, il est aujourd'hui largement admis que l'érosion des préférences pose un problème réel et important à certains pays vulnérables.

Comme l'ont exposé Hoekman (2005) et Perrin (2005), diverses méthodologies ont été testées pour mesurer la valeur des préférences et les coûts de leur érosion due à la libéralisation multilatérale. L'évaluation des marges préférentielles et de leur impact économique varie sensiblement selon les variables considérées dans les études : choix des indicateurs macroéconomiques (valeur totale des exportations préférentielles / bien-être généré ou revenu réel) ; ampleur de la réduction des tarifs NPF ; intégration des coûts de mise en conformité des préférences (estimés entre 1 et 5% de la valeur des exportations concernées) ; impact compensateur des bénéfices indirects liés à la libéralisation du commerce multilatéral. Un travail innovant de Bouët, Fontagné et Jean (2005) différencie « la marge préférentielle apparente » (différence entre les taux préférentiels et NPF appliqués) et la « marge préférentielle réelle » (différence entre la marge préférentielle dont bénéficie un pays considéré

individuellement et la préférence mondiale moyenne accordée à ses concurrents).

Selon les sources évaluant l'érosion des préférences, le coût annuel de leur disparition oscille entre 0,5 Md USD – pour les pays africains les moins avancés – à 1,7 Md USD – pour tous les pays tributaires des préférences. À l'intérieur de cette fourchette, les pertes annuelles de bien-être découlant de la seule élimination des rentes sur les quotas textiles sont estimées représenter 1,1 Md USD. De plus, les diverses estimations de l'érosion se rejoignent couramment sur les observations suivantes : la majeure partie des pertes due à l'érosion des préférences toucherait probablement un petit nombre de pays bénéficiant d'accords très préférentiels, dont les exportations se concentrent sur une poignée de secteurs/produits très protégés comme la banane, le sucre, la viande, les légumes et les fruits, les textiles et l'habillement. Ces « grands perdants » seraient surtout de petites îles – parmi lesquelles figurent des économies à revenu moyen comme Maurice, Sainte-Lucie, Saint-Kitts-Et-Nevis, Belize, Guyana et Fidji, la plupart des États subsahariens et certains pays d'Amérique centrale. L'érosion des préférences européennes représenterait une part importante du total des coûts globaux. Dans le cas de la banane, la réforme du régime de l'UE induit une réallocation des parts de marché entre les pays ACP – le Cameroun et la Côte d'Ivoire bénéficiant des pertes des Caraïbes. Dans le cas du sucre, la redistribution peut profiter aux PMA éligibles au régime « Tout Sauf les Armes » (TSA), au détriment des pays ACP (Guyomard 2005).

Aucun consensus véritable ne se dégage de la littérature concernant les solutions à apporter aux problèmes de l'érosion des préférences et de la diversification économique. L'élaboration de stratégies crédibles permettant de surmonter ces problèmes pourrait théoriquement emprunter deux grandes voies : soit corriger les préférences commerciales non réciproques pour les « améliorer », soit les « éliminer ».

La première option – « corriger » les problèmes des préférences commerciales – se fonde principalement sur les arguments positifs reconnaissant des succès partiels aux préférences. Elle repose aussi sur une vision réaliste du système commercial mondial, considérant que, quel que

soit le scénario de libéralisation multilatérale issu du Programme de Doha, des préférences commerciales subsisteront et mériteraient de fonctionner plus efficacement. Une première série de propositions vise à rétablir la primauté des principes initiaux du SPG pour assurer une plus grande transparence, la non-discrimination et la prévisibilité des régimes préférentiels. Un deuxième axe d'actions suggère d'assouplir et d'harmoniser les règles d'origine, en prenant pour référence le régime en place le plus favorable (Sommet du G8 d'Evian 2003, Commission pour l'Afrique 2005). Une troisième option préconise la généralisation immédiate des régimes en franchise de droits et sans contingent accordés aux PMA, par exemple sur le modèle de l'initiative de l'UE « Tout sauf les armes » (Dodini 2005). De la Conférence ministérielle de Singapour de l'OMC aux Objectifs de développement du millénaire de l'ONU, la communauté internationale a maintes fois appelé à un engagement mondial de ce type en faveur des PMA : le passage à l'acte a été décidé lors de la conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong à compter de 2008 et moyennant le maintien provisoire de certaines exceptions tarifaires, à hauteur de 3% des lignes. Certains prônent désormais l'extension de ces avantages aux pays à revenu moyen.

La deuxième voie – consistant à « éliminer » le problème des préférences commerciales – vise à favoriser des avancées ambitieuses de la libéralisation multilatérale : les préférences commerciales non réciproques disparaîtraient alors mécaniquement, au bénéfice d'un système commercial amélioré puisque non discriminatoire. En 2004, le « Rapport Sutherland » sur l'avenir de l'OMC a réaffirmé avec conviction cette vision très classique et orthodoxe du système commercial mondial conçu comme une sorte de « bien public mondial ». Néanmoins, comme relevé par Inama (2005), Hoekman (2005) et Perrin (2005), les chances de réussite d'une libéralisation multilatérale aussi ambitieuse sont étroitement dépendantes de l'élaboration d'une stratégie d'appui financier cohérente et coordonnée.

Premièrement, l'analyse d'économie politique suggère que l'opposition à la libéralisation multilatérale ne peut être surmontée que par des mesures appropriées de compensation des

« perdants ». Cette compensation peut essentiellement prendre deux formes : elle peut soit « être de nature commerciale et se situer à l'intérieur du champ de l'OMC » ; soit « être de nature financière et se situer à l'extérieur du champ de compétence de l'OMC ». Une « compensation purement commerciale » de l'érosion des préférences pourrait théoriquement résulter de l'octroi de préférences commerciales alternatives aux « perdants » – par exemple dans le domaine des engagements du Mode 4 de l'AGCS pour la fourniture de services impliquant des mouvements temporaires de personnes physiques. Mais la recherche de telles « préférences compensatoires » accroîtrait le coût d'opportunité et réduirait d'autant les incitations à une libéralisation multilatérale générale. Il est donc généralement considéré que la conception d'un paquet de mesures financières compensatrices pourrait offrir une solution plus efficace au problème de l'érosion des préférences. Cette solution soulève toutefois des questions complexes car elle implique une coordination des négociations commerciales et de la mobilisation d'instruments financiers extérieurs à l'OMC. D'autre part, la nature et l'ampleur des coûts d'ajustement transitoires – qui vont au-delà des simples préoccupations liées à un éventuel déficit de la balance des paiements – ne sont qu'imparfaitement évaluées et justifieraient des analyses approfondies à l'échelle individuelle des pays. Au bout du compte, les objectifs et instruments de toute compensation financière devront donc être soigneusement déterminés. De surcroît, aucune aide à l'ajustement apportée aux PED tributaires des préférences ne devrait être aux dépens d'autres pays à faible revenu qui ne bénéficient pas de préférences.

Deuxièmement, l'analyse économique suggère que l'impact potentiellement positif de la libéralisation multilatérale sur le développement dépendra partiellement de la mise en œuvre d'un ensemble de mesures d'« aide pour le commerce », visant à développer les capacités d'offre des PED. La proposition d'un « cadre intégré renforcé » d'assistance technique liée au commerce pour les PMA peut jouer un rôle clé dans la conception d'une telle initiative. Cette proposition soulève toutefois de nombreuses interrogations concernant le financement et la gouvernance générale de ce mécanisme de coordination entre les organisations multilatérales et les donateurs bilatéraux. Les deux

exigences financières, d'aide d'une part, et de « compensation » de l'autre, peuvent aussi s'avérer conflictuelles en pratique : cibler les compensations sur les détenteurs de rentes liées aux préférences commerciales serait a priori nécessaire pour surmonter leur opposition politique à la libéralisation multilatérale ; mais le risque serait alors celui de réaliser une mauvaise allocation de ressources financières rares par rapport aux priorités de l'aide au développement.

Le pragmatisme et le réalisme invitent à combiner les deux approches face à l'érosion des préférences : la « correction » peut assurément apporter des réponses transitoires, tandis que l'objectif « d'élimination » reste le meilleur espoir à long terme pour le développement.

AMELIORER LES REGLES DU TSD : UNE PLUS GRANDE DIFFERENCIATION DES PED SERVIRAIT MIEUX LES OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT

Les PED critiquent depuis longtemps les insuffisances des mesures de TSD existantes, tant du point de vue des besoins de mise en œuvre (manque de capacités institutionnelles et techniques) que de celui de la préservation de l'autonomie de leurs stratégies nationales de développement (« espace politique »). Cependant, l'idée de stimuler le développement en accordant aux PED des dérogations pures et simples aux règles multilatérales est loin de faire l'unanimité parmi les économistes. Les vues dominantes dans la littérature économique considèrent même qu'une telle approche s'avérerait globalement dommageable pour le commerce mondial et inefficace pour les stratégies locales de développement. En outre, les pays développés signalent qu'ils ne sont pas politiquement prêts à accepter de nouvelles concessions sur les règles de TSD sans les assortir d'une mise à jour réaliste des engagements des PED, en fonction de leur situation économique et de leurs capacités respectives. Un conflit Nord-Sud, latent et profond, résulte ainsi de la demande des pays développés en faveur d'une plus grande différenciation des PED au sein de l'OMC. La question de la différenciation est dès lors devenue tabou, contribuant de fait au gel des négociations sur le TSD.

Pourtant, de nombreux arguments issus d'un corpus émergent de travaux économiques suggèrent qu'une différenciation améliorée et renforcée des PED permettrait d'approfondir sensiblement les mesures de TSD et améliorer ainsi leur efficacité et leur impact au service du développement.

Selon Paugam et Novel (2005), de solides arguments juridiques et économiques plaident pour une plus grande différenciation au sein de l'OMC. Non seulement le principe de différenciation apparaît juridiquement fondé dans la « clause d'habilitation », mais il a aussi été reconnu et interprété par l'organe d'appel du système de règlement des différends de l'OMC. En outre, les règles de l'OMC mettent déjà en œuvre une certaine différenciation, en reconnaissant plusieurs sous-catégories de PED éligibles à certaines mesures particulières de TSD. Du point de vue économique, trois arguments sont couramment avancés pour justifier davantage de différenciation. Premièrement, comme pour d'autres organisations internationales investies d'une mission de développement, une différenciation accrue des PED au sein de l'OMC permettrait de mieux cibler les mesures de TSD en les adaptant aux besoins spécifiques de ces pays. Deuxièmement, on peut estimer que, par insuffisance de capacités et de ressources, les pays les plus vulnérables manquent souvent d'alternative aux instruments de politique commerciale pour pouvoir mettre en œuvre une stratégie de développement initiale : la différenciation des PED permettrait de leur réserver les dérogations les plus importantes aux disciplines de l'OMC. Troisièmement, la différenciation aiderait à concentrer les mesures de TSD les plus favorables sur les acteurs les plus petits et les plus vulnérables, ce qui limiterait l'ampleur des risques d'externalités négatives du TSD pour le commerce des autres membres de l'OMC (Page et Kleen 2005). La littérature consacrée au TSD montre aussi que trois grandes options techniques sont envisageables pour réaliser la différenciation : l'élaboration de critères établissant de nouveaux mécanismes de classification (et de graduation) des PED pourrait théoriquement se fonder sur une « approche par pays », sur une « approche par les règles », ou sur une combinaison des deux.

Depuis le cycle d'Uruguay, l'agriculture est identifiée comme l'un des secteurs les plus prometteurs, sinon le plus sensible politiquement, pour améliorer l'efficacité des mesures de TSD par une différenciation accrue des PED. Des préoccupations politiques majeures concernant la sécurité alimentaire et la pauvreté rurale avaient alors conduit à créer la catégorie spécifique des PED « importateurs nets de produits alimentaires ». Depuis, plusieurs tentatives théoriques ont été faites pour mieux cibler les pays ayant besoin de mesures de TSD appropriées en raison de leurs besoins de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté rurale. Comme le soutient Matthews (2005), si aucun consensus ne se dégage encore sur la classification des pays, l'attention devrait désormais se porter sur « la nature de l'accord qui doit être passé pour qu'une différenciation accrue devienne réalité dans l'accord sur l'agriculture ». Dans cette perspective, l'accord-cadre de 2004 à l'OMC (dit « Paquet de Juillet »), offre déjà une base utile pour une différenciation accrue des mesures de TSD concernées, dans chacun des trois piliers de négociations de l'accord sur l'agriculture (accès au marché, soutien domestique et subventions à l'exportation). Cet accord-cadre souligne la nécessaire prise en compte des « besoins en matière de développement rural, de sécurité alimentaire et/ou de garantie des moyens d'existence ». Avec une volonté politique suffisante, de nouveaux critères de différenciation des PED pouvaient être empiriquement conçus sur ces bases, pour atteindre de tels objectifs de développement.

Néanmoins, devenue tabou politique, la différenciation des PED risque fort de demeurer cantonnée au royaume feutré de la littérature économique. Paugam et Novel (2005) suggèrent que la réunion de trois conditions préalables serait nécessaire pour favoriser une avancée politique en la matière. D'abord, et principalement, les membres de l'OMC devraient explicitement envisager la différenciation à la seule aune de son incidence positive potentielle sur le développement. La différenciation ne devrait donc être ni présentée ni interprétée à l'OMC comme un nouvel instrument d'équilibrage des concessions réciproques en matière d'accès au marché. En second lieu, les négociateurs devraient

s'accorder pour restreindre le champ du débat relatif à la différenciation aux domaines pertinents pour lesquels l'amélioration des disciplines commerciales relevant du TSD contribuerait efficacement aux stratégies de développement. Au vu des débats de l'OMC, les principales questions pouvant justifier une différenciation horizontale accrue en matière de règles se situeraient vraisemblablement dans les domaines de la propriété intellectuelle et des réglementations nationales, de la sécurité alimentaire et de la lutte contre la pauvreté rurale, des politiques industrielles. À l'inverse, il ne paraît pas nécessaire *a priori* d'établir des critères de différenciation horizontaux dans le domaine des engagements d'accès au marché et de l'assistance technique liée au commerce. Sur ces questions, la différenciation devrait tout simplement résulter d'une modulation individuelle des engagements et avantages souscrits par les membres de l'OMC. En dernier lieu, on doit admettre que les perspectives d'introduction du principe de différenciation des PED dans les négociations relatives au TSD demeurent étroitement dépendantes de la possibilité de créer un système d'incitations positives liant les négociations du TSD et celles de l'accès au marché. Vu la nature mercantiliste des négociations de l'OMC, il est peu probable que les pays émergents soient disposés à s'engager dans des négociations susceptibles d'aboutir à limiter leur éligibilité à certains avantages de TSD, sans perspective de compensation en matière d'accès au marché : Matthews (2005) et Safadi (2005) insistent sur ce point.

Il est donc nécessaire d'imaginer de nouvelles approches procédurales. Safadi (2005) suggère de renoncer à l'actuel processus de négociation compartimentant le TSD « sur deux voies parallèles », l'une pour traiter des accords passés, l'autre pour négocier les futurs accords. Les négociateurs devraient pouvoir aborder simultanément l'ensemble des mesures de TSD et les implications de chaque série de propositions au sein des fora de négociation sectorielle concernés. Une autre suggestion serait de rechercher un accord sur de nouvelles modalités de négociations du TSD, incluant la mise en chantier de la différenciation, en tant que résultat du programme de développement de Doha. Le problème serait alors de conserver l'incitation des membres de l'OMC à promptement conclure de telles négociations spécifiquement relatives au TSD.

Pour garantir une telle incitation à négocier, une partie de la mise en œuvre des engagements d'accès au marché pourrait être conditionnée à l'entrée en vigueur d'un futur nouvel accord sur le TSD. Un mécanisme d'incitation analogue, fondé sur une clause suspensive, vient par exemple d'être adopté par la conférence ministérielle de Hong Kong pour garantir l'élimination parallèle de toutes les formes de subventions agricoles à l'exportation d'ici 2013.

POUR UNE REFONDATION STRATEGIQUE DU TSD

Quarante ans après leur élaboration au sein de la CNUCED, les grands concepts sur lesquels repose l'approche traditionnelle du TSD à l'OMC semblent largement épuisés. Fondé sur les notions de « préférence » et de « non-réciprocité » des engagements commerciaux, le TSD incarne une contradiction systémique dans un système de commerce mondial basé sur la « non-discrimination » et les « engagements réciproques ». Le blocage des négociations relatives au TSD et à l'accès au marché, sur les enjeux de la différenciation des PED et de l'érosion des préférences, révèle que le système a peut-être atteint le fond de cette contradiction et exige désormais une révision stratégique. De ce point de vue, l'avenir des préférences et celui de la différenciation des PED semblent étroitement imbriqués. Premièrement, parce que la différenciation est déjà unilatéralement appliquée par les pays développés, au travers des mécanismes de gradation de leurs régimes de préférences commerciales. Deuxièmement, parce que des dispositions de TSD plus précises et plus efficaces, éventuellement basées sur une différenciation accrue au sein de l'OMC, pourraient offrir une piste de compensation commerciale significative pour les pays lésés par l'érosion des préférences. Troisièmement, parce que les pays développés n'ont probablement aucune incitation crédible à améliorer les régimes préférentiels existants (« corriger le problème ») en l'absence d'une nouvelle différenciation des bénéficiaires. Quatrièmement, parce que la résolution de ces deux défis reposera en partie sur l'élaboration de mesures et de stratégies intégrées d'aide au

commerce. Les pays développés et les PED gagneraient à renoncer à leurs vieilles approches du TSD pour engager sa véritable refonte en affrontant ces défis stratégiques.

Jean-Marie Paugam
Serge Perrin
Anne-Sophie Novel

Bibliographie

(°) = *présentation accessible en ligne à l'adresse www.ifri.org*

(*) = *articles à publier dans un ouvrage à paraître.*

Bouët A., Fontagné L. et Jean S., "Is Erosion of Tariff Preferences a Serious Concern?" in *Agricultural Trade Reform and the Programme de Doha*, Banque Mondiale, Nov. 2005.

Bureau Jean-Christophe (°), "Preference Erosion: Who Wins, Who Loses?", CEPII, INAPG, présentation IFRI-AFD, 28 octobre 2005.

Dodini Michaela (°), "Duty and Quota-Free Access to LPED: the Multilateralisation of EBA", Commission européenne, IFRI-AFD, 28 octobre 2005.

Guyomard Hervé (°)(*), "Agricultural Trade Preferences: the Case of EU / ACP-LDC Relations", INRA et CEPII, Présentation, IFRI-AFD, 28 octobre 2005.

Hoekman Bernard (°)(*), "Preference Erosion and the Doha Development Agenda", Banque mondiale/CEPR, nov. 2005

Inama Stephano (°)(*), "Are trade preferences Good for Development? An Overall Review of the Functioning of GSP Schemes", CNUCED, Nov. 2005

Page Sheila and Kleen Peter, 2005, "SDT of Developing Countries in the WTO", Global Development Studies N°2, ministère des Affaires étrangères, Suède.

Matthews Alan (°)(*), "More Differentiated Special Treatment in the Agriculture Agreement: Beyond Concept to Practice", Trinity College Dublin, Nov. 2005

Novel Anne-Sophie et Paugam Jean-Marie (°)(*) "Why and How Differentiate Developing Countries in the WTO? Theoretical Options and Negotiating Solutions", IFRI, Nov. 2005

Perrin Serge (°)(*), "Preference Erosion and Multilateral Liberalization: What Role for Aid?", AFD, Nov. 2005

Rodrik Dani et Rodriguez Francisco "Trade Policy and Economic Growth: a Sceptic Guide to the Cross-National Evidence", NBER, Avr. 1999

Rose Andrew "Do We Really Know that the OMC Increases Trade?", NBER, oct. 2002 - NBER

Safadi Raed (°), "The WTO and Development: Learning to Walk and Chew Gum at the Same Time / S&D in the DDA", OCDE, Présentation, IFRI-AFD 28 octobre 2005.

L'Ifri remercie la Direction Générale du commerce extérieur, la Commission Européenne et l'Agence Française de Développement pour leur soutien à la conférence et aux publications.

Les opinions exprimées dans cet article sont exclusivement attribuables à leurs auteurs et ne représentent aucune position officielle de ces institutions.

