

Research Paper

Les Pays les Moins Avancés et l'Organisation mondiale du commerce.

Les enjeux post-Nairobi

Janvier 2016

Mehdi Abbas, maître de conférences, Univ. Grenoble Alpes, PACTE, CNRS
mehdi.Abbas@upmf-grenoble.fr

Introduction

Cette note analyse la position et les intérêts des pays les moins avancés (PMA) dans la négociation commerciale multilatérale et le programme de Doha pour le développement¹. Elle vise à présenter des propositions en vue de la prise en compte des intérêts de cette catégorie dans le système commercial multilatéral de l'OMC pour l'après Nairobi.

Les 48 PMA comprennent environ 11 % de la population de la planète et représentent à peine 1 % du PIB mondial. Ils contribuent à 2 % environ du commerce mondial de marchandises et à 0,7 % environ des échanges mondiaux de services commerciaux². 33 PMA sont situés en Afrique, 14 en Asie-Pacifique et un dans les Caraïbes. L'OMC utilise la liste de l'ONU pour déterminer lesquels de ses membres sont des PMA. Fin 2015, sur les 48 PMA, 36 sont membres de l'OMC et 6 sont à divers stades de leur processus d'accession.

Les PMA reconnaissent le rôle central du commerce international pour la promotion de leur développement, principe acté depuis le 3^e programme d'action à destination des PMA. D'où l'importance des systèmes de commerce et d'investissement dans la réalisation des objectifs de développement durable et inclusif. A ce titre et dans un contexte marqué par une recrudescence du bilatéralisme et une multiplication des accords méta-régionaux, les PMA insistent sur leur attachement au système commercial multilatéral non discriminant et fondé sur des règles. Malgré les échecs qu'il a connus et qui ont mis à mal sa crédibilité et sa capacité à mettre en place et faire

¹ Les PMA membres de l'OMC sont : Afghanistan, Angola, Bangladesh, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Djibouti, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Haïti, Iles Salomon, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Myanmar, Népal, Niger, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République démocratique populaire Lao, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Tanzanie, Tchad, Togo, Yémen, Vanuatu, Zambie. Six autres PMA sont cours d'accession : Bhoutan, Comores, Éthiopie, Guinée équatoriale, Sao Tomé-et-Principe et Soudan.

² La liste des PMA est revue tous les trois ans par le Conseil économique et social de l'ONU à la lumière des recommandations du Comité des politiques de développement, qui a utilisé les trois critères suivants lors de son dernier examen de la liste, en mars 2012 : a) Le critère du « revenu par habitant », fondé sur une estimation moyenne du revenu national brut (RNB) par habitant effectuée sur trois ans, avec un seuil de 992 dollars pour pouvoir être ajouté à la liste, et un seuil de 1 190 dollars pour en être retiré ; b) Le critère du « capital humain », dans lequel intervient un indice composite (l'indice du capital humain) basé sur les indicateurs suivants : i) nutrition (pourcentage de la population qui est sous-alimentée) ; ii) santé (taux de mortalité infantile) ; iii) scolarisation (taux brut de scolarisation dans l'enseignement secondaire) ; et iv) alphabétisation (taux d'alphabétisation des adultes) ; c) Le critère de la « vulnérabilité économique », dans lequel intervient un indice composite (l'indice de vulnérabilité économique) basé sur les indicateurs suivants : i) chocs naturels (indice d'instabilité de la production agricole, et part de population victime de catastrophes naturelles) ; ii) chocs commerciaux (indice d'instabilité des exportations de biens et services) ; iii) exposition physique aux chocs (part de population vivant dans des zones de faible élévation) ; iv) exposition économique aux chocs (part de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche dans le produit intérieur brut (PIB), et indice de concentration des exportations de marchandises) ; v) petite taille économique (taille de la population en logarithme) ; et vi) éloignement économique (indice d'éloignement).

fonctionner des règles commerciales justes et équitables, les PMA réitèrent leur confiance dans le système commercial multilatéral et son aptitude à prendre en charge leurs besoins et intérêts. Ils apparaissent ainsi comme la catégorie de pays qui aurait le plus à perdre de la non-conclusion du Programme de Doha et, de ce fait, constitue le principal soutien, désormais, à la coopération commerciale multilatérale.

Adopté par la communauté internationale, le nouveau programme global de développement pour les 15 prochaines années avec ses 17 objectifs de développement durable (ODD) offre l'opportunité de faire de l'agenda post-Nairobi un moment clé de la relance de la coopération commerciale à destination du développement. Or, les systèmes du commerce et de l'investissement constituent, sans doute bien plus que le financement de projets spécifiques, un puissant catalyseur de transformations productives et sociales, dont les PMA ont tant besoin. De plus, le 17^e ODD visent à renforcer et à améliorer les moyens de mise en œuvre du partenariat mondial pour le développement. En ce sens, le PDD est à l'articulation des deux principaux agendas internationaux en matière de développement : celui de la lutte contre la pauvreté et celui de la lutte contre les changements climatiques.

Partant de l'engagement pris à Doha de « *remédier à la marginalisation des pays les moins avancés dans le commerce international et à améliorer leur participation effective au système commercial multilatéral* » et de l'affirmation, stipulée dans les Accords du cycle d'Uruguay, que les PMA « *ne sont tenus de contracter des engagements et de faire des concessions que dans une mesure compatible avec les besoins du développement, des finances et du commerce de chacun d'entre eux ou avec leurs capacités administratives et institutionnelles* », ce travail tient donc pour acquis la nécessité de mesures commerciales multilatérales spéciales d'appui pour remédier aux problèmes structurels et institutionnels des PMA parmi les pays en développement. D'où une ligne argumentaire orientée vers la nécessité de développer, dans une économie globalisée, les capacités productives industrielles. Cette stratégie devra prendre appui sur les technologies à basse teneur en carbone et sur les coopérations technologiques et de développement prévues par l'Accord de Paris sur les changements climatiques. Elle devra être également accompagnée d'un renforcement des dispositifs d'amélioration des capacités commerciales.

La présente note débute par la présentation du statut des PMA dans le système commercial multilatéral et les enjeux associés au traitement spécial et différencié. La deuxième section aborde les résultats de la Conférence ministérielle de Bali (2013) du point de vue des PMA. C'est à partir des apports et insuffisances du Paquet de Bali et du travail accompli depuis deux ans que nous analysons les questions d'intérêt pour les PMA dans le système commercial multilatéral et les perspectives post-Nairobi. C'est l'objet de la troisième section.

1. Le régime OMC et les pays les moins avancés

Depuis le lancement des négociations de Doha, en 2001, le Secrétariat de l'OMC a accordé une attention particulière aux besoins et préoccupations des PMA en ce qui concerne leur participation au système commercial multilatéral [voir tableau 1]. Cela ressort, entre autres choses, de : i) la création d'une unité chargée des PMA au Secrétariat ; ii) le soutien apporté au Groupe consultatif des PMA ; iii) la priorité accordée dans l'offre d'assistance technique et de formation de l'OMC ; et iv) les arrangements de partenariat conclus avec d'autres institutions pour répondre aux problèmes rencontrés par les PMA sur le plan de l'offre.

Tableau 1 : Les PMA et le régime de l'OMC de 1995 à 2015

De Marrakech (avril 1994) à Singapour (décembre 1996) — La consolidation des Accords du cycle d'Uruguay

- | | |
|------|---|
| i) | absence d'un agenda positif pour les PED ; |
| ii) | absence d'une stratégie de négociation ; |
| iii) | mise en œuvre graduelle des Accords du cycle d'Uruguay et apprentissage du <i>modus operandi</i> de l'OMC ; |
| iv) | introduction des Questions de Singapour (investissement, concurrence, marchés publics et facilitation des échanges) |

De Singapour à Doha (novembre 2001) — La contestation des accords d'Uruguay

- i) élaboration d'un agenda de négociations propre aux PED ;
- ii) inscription de la question de la mise en œuvre à l'ordre du jour (Genève, 1998) ;
- iii) échec de la 3^e Conférence ministérielle à Seattle et du projet de cycle du millénaire pour la libéralisation ;
- iv) crise asiatique et recul des prescriptions libérales (échec de l'AMI, contestation du consensus de Washington, émergence du mouvement altermondialiste) ;
- v) lancement des objectifs du millénaire pour le développement et relance de l'aide publique au développement ;

De Doha à Cancún (septembre 2003) — La mise en œuvre du programme de Doha pour le développement

- i) meilleure compréhension de l'institution et des enjeux associés aux négociations ;
- ii) lancement du cycle de Doha pour le développement (29 dossiers de négociation) ;
- iii) accession de la Chine

De Cancún à Hong Kong (décembre 2005) — Conflits de paradigmes

- i) absence d'avancées sur les principales thématiques « développement » (TSD, ADPIC et santé publique, mise en œuvre) ;
- ii) non-respect des délais et absence d'accord sur les modalités de négociation ;
- iii) émergence du G20 en réaction au duopole Etats-Unis/UE dans le dossier agricole ; consolidation du G90, formation du NAMA-11 dans la négociation sur les produits industriels ;
- iv) échec de la conférence ministérielle de Cancún et succès mitigé de la ministérielle de Hong Kong ;
- v) paquet développement à destination des PMA uniquement. Franchise de droit de douane pour 97 % des produits originaires des PMA mais sans échéance de mise en œuvre. Les 3 % restants concernent 330 lignes tarifaires pouvant priver tous les produits de certains PMA d'un accès aux marchés
- vi) opposition de deux visions : accès aux marchés *vs.* espace politique pour le développement

De Hong Kong (2005) à Genève (décembre 2011) – Enlèvement du PDD

- i) crise financière globale et suspension des négociations (2008) pour absence de compromis sur l'agriculture et les produits industriels ;
- ii) conférence de Genève (2009) : une ministérielle blanche chargée de « *passer en revue le fonctionnement de l'institution* » (P. Lamy) ;
- iii) approbation de l'accession de la Russie, du Monténégro et du Samoa ;
- iv) adoption d'une dérogation autorisant le traitement préférentiel des fournisseurs de services des 31 PMA libérant les autres membres de l'obligation légale d'accorder un traitement non discriminatoire à tous leurs partenaires commerciaux ;
- v) relance du programme de travail sur le commerce électronique et sur les petites économies vulnérables (PEV).

De Genève à Bali (décembre 2013) – A la recherche du temps perdu

- vi) accord sur la facilitation des échanges figurant dans la déclaration de Doha (2001)
- vii) décision sur les stocks agricoles pour raison de sécurité alimentaire
- viii) règles d'origine préférentielle pour les PMA
- ix) dérogation concernant le traitement préférentiel pour les services et les fournisseurs de services des pays les moins avancés
- x) mise en place du mécanisme de surveillance pour le traitement spécial et différencié

De Bali à Nairobi (décembre 2015) et au-delà – l'avenir d'une illusion

- i) expansion de l'Accord sur les technologies de l'information (ATI-II)
- ii) accession de l'Afghanistan et du Libéria

- iii) bilan des ratifications de l'Accord sur la facilitation des échanges (63 ratifications)
- iv) décision ministérielle sur le e-commerce

Les PMA bénéficient d'un statut spécial à l'OMC et jouissent de flexibilités spécifiques dans la mise en œuvre des Accords de l'OMC, notamment par le biais des dispositions relatives au traitement spécial et différencié (TSD) [voir encadré 1 pour le détail]. Ces dernières se divisent en cinq catégories principales :

- les dispositions visant à accroître les possibilités commerciales par l'accès aux marchés ;
- les dispositions exigeant des membres de l'OMC qu'ils préservent les intérêts des pays en développement ;
- les dispositions prévoyant une flexibilité pour les pays en développement en ce qui concerne les règles et disciplines régissant les mesures commerciales ;
- les dispositions prévoyant des périodes de transition plus longues pour les pays en développement ;
- les dispositions relatives à l'assistance technique.

A cela s'ajoute une disposition transversale du TSD qui prévoit d'accorder aux PMA davantage que ce qui est offert aux autres pays en développement.

Encadré 1. Les dispositions relatives au traitement spécial et différencié contenu dans les Accords de l'OMC

Les PMA membres de l'OMC peuvent bénéficier d'un certain nombre de dispositions relatives à un traitement spécial et différencié figurant dans les accords de l'OMC. Le nombre total de ces dispositions est de 148, dont 14 ne s'appliquent qu'aux seuls PMA et relèvent de six catégories : i) dispositions visant à accroître les possibilités commerciales en termes d'accès aux marchés des pays en développement membres ; ii) dispositions en vertu desquelles les membres de l'OMC doivent préserver les intérêts des pays en développement membres ; iii) flexibilité des engagements et des mesures, et utilisation des moyens d'action ; iv) périodes de transition ; v) assistance technique ; vi) dispositions relatives aux mesures visant à aider les PMA membres.

Les dispositions peuvent également être classées en fonction des accords de l'OMC dans lesquels elles figurent. Les dispositions indiquées ci-après concernent spécifiquement les PMA.

Les accords multilatéraux sur le commerce des marchandises contiennent cinq dispositions :

En vertu de l'Accord sur l'agriculture, les PMA membres ne sont pas tenus de contracter des engagements de réduction dans le domaine de l'accès aux marchés, de la concurrence à l'exportation et du soutien interne (art. 15.2).

L'article 16.1 de cet accord dispose que les pays développés membres prendront les mesures prévues dans le cadre de la Décision sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires (par. 3 i), ii) et iii), 4 et 5), à savoir qu'ils devront : i) examiner périodiquement le niveau de l'aide alimentaire et engager des négociations pour établir un niveau d'engagement en matière d'aide alimentaire qui soit suffisant pour répondre aux besoins légitimes des pays en développement pendant la mise en œuvre du programme de réforme ; ii) adopter des lignes directrices de façon qu'une part croissante des produits alimentaires de base soit fournie aux pays les moins avancés et aux pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, intégralement à titre de don et/ou à des conditions favorables appropriées ; iii) veiller à ce que tout accord se rapportant à des crédits à l'exportation de produits agricoles prévoie de manière appropriée un traitement différencié en faveur des pays les moins avancés et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires ; iv) permettre aux pays en développement de faire appel aux ressources des institutions financières internationales pour faire face à des difficultés à court terme de financement des niveaux normaux d'importations commerciales ; v) prendre pleinement en considération les demandes d'assistance technique et financière des pays les moins avancés et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires pour leur permettre d'améliorer leur productivité et leur infrastructure agricoles.

L'article 16.2 demande au Comité de l'agriculture de surveiller la suite donnée à cette décision.

L'Accord sur les obstacles techniques au commerce reconnaît que les PMA peuvent être confrontés à des difficultés institutionnelles et à des difficultés d'infrastructure pour élaborer et appliquer des règlements techniques et des normes. L'article 11.8 demande donc aux membres de l'OMC d'accorder la priorité aux besoins des PMA en matière de conseils et d'assistance technique.

L'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC) donne aux PMA plus de flexibilité pour éliminer certaines mesures qui ont pour effet de fausser le commerce des marchandises. À la sixième Conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong (Chine), en 2005, il a été décidé d'autoriser les PMA à maintenir sept années de plus les mesures existantes qui s'écartent de leurs obligations au titre de cet accord, avec la possibilité d'extensions

supplémentaires. Toutes les mesures devraient toutefois avoir été éliminées d'ici 2020 (art. 5.2)

L'Accord général sur le commerce des services contient deux dispositions

Il dispose que « [...] les lignes directrices établiront les modalités du traitement de la libéralisation entreprise de façon autonome par les membres depuis les négociations précédentes, ainsi que du traitement spécial en faveur des pays les moins avancés membres [...] » (art. XIX:3). Par ailleurs, il appelle à une participation accrue des pays en développement au commerce mondial et dispose que: «Il sera tenu compte en particulier des graves difficultés que les pays les moins avancés ont à accepter des engagements spécifiques négociés en raison de leur situation économique spéciale et des besoins de leur développement, de leur commerce et de leurs finances (art. IV: 3).

L'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce contient trois dispositions

Le préambule de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) reconnaît les besoins spéciaux des PMA en ce qui concerne la mise en œuvre des lois et réglementations au plan intérieur avec un maximum de flexibilité pour que ces pays puissent se doter d'une base technologique solide et viable.

L'article 66.1 précise que les PMA ne seront pas tenus d'appliquer les dispositions de l'accord, à l'exclusion de celles des articles 3, 4 et 5, pendant une période de dix ans. En 2005, la période de transition a été prolongée jusqu'en juillet 2013, et jusqu'en janvier 2016 pour certaines obligations concernant les produits pharmaceutiques. Étant donné leur manque de capacités locales de production de produits pharmaceutiques, les PMA ne sont pas tenus de soumettre une notification concernant l'importation de versions génériques meilleur marché de médicaments brevetés. De plus, les pays développés membres de l'OMC doivent offrir des incitations aux institutions sur leur territoire afin de promouvoir et d'encourager le transfert de technologie vers les PMA (art. 66.2).

Le Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends contient deux dispositions

Conformément au Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends, les membres de l'OMC « feront preuve de modération lorsqu'ils soulèveront des questions au titre des présentes procédures concernant un pays moins avancé membre » et « feront preuve de modération lorsqu'[ils] demanderont une compensation ou l'autorisation de suspendre l'application de concessions ou d'autres obligations conformément aux présentes procédures » (art. 24.1). De plus, « le Directeur général ou le Président de l'ORD, à la demande d'un pays moins avancé membre, offrira ses bons offices, sa conciliation et sa médiation en vue d'aider les parties à régler le différend, avant qu'une demande d'établissement de groupe spécial ne soit faite » (art. 24.2).

L'Accord sur les marchés publics contient deux dispositions

Il accorde aux fournisseurs dans les PMA un traitement spécial concernant les produits ou les services originaires de ces pays (art. V.12). Les pays développés parties sont également tenus de fournir une assistance aux soumissionnaires potentiels établis dans les PMA pour la présentation de leur soumission et de les aider à se conformer aux règlements techniques et aux normes concernant les produits ou les services faisant l'objet du marché envisagé (art. V.13).

Le traitement spécial et différencié de l'OMC présente trois insuffisances au regard des spécificités des PMA :

- les délais d'ajustement et les dérogations n'ont de fondements ni théoriques ni opérationnels en matière de développement de capacités de production ou d'insertion internationale. De plus, la structure du TSD ne confère pas de protection substantielle et pérenne aux entreprises locales des PMA ;
- les normes et les règles internationalement reconnues et intégrées dans les Accords ne sont pas conçues en fonction des niveaux de développement à la fois structurel, réglementaire et institutionnel des PMA. Ceux-ci ont par conséquent le « devoir de respecter des normes qui sont au-dessus de leurs capacités techniques ou financières » (OMC, 2000) particulièrement en matière de normes SPS, OTC et Adpic ;
- la majorité des dispositions du TSD sont rédigées en termes non contraignants relevant d'une logique de déclaration d'intention et n'ayant pas un caractère exécutoire ou d'obligation pour les États membres les plus développés.

Malgré de nombreuses améliorations apportées au fonctionnement de l'OMC et à la transparence et participation des PMA aux négociations, ces trois insuffisances demeurent problématiques. Les vingt ans de l'OMC et les quinze années du programme de Doha font ressortir les difficultés d'adaptation des PMA à la nouvelle logique du TSD, qui demeure centrée sur le développement de capacités

légales et institutionnelles à assumer leurs obligations en matière de libéralisation et non sur les moyens de mettre la libéralisation au service du développement de capacités productives.

La 10^e Conférence ministérielle de l'OMC devrait constituer pour les PMA l'occasion de réaffirmer leur soutien aux principes du TSD et à l'objectif du Programme de Doha pour le Développement visant à « renforcer ces dispositions et les rendre plus précises, efficaces et opérationnelles ». Les PMA ont appuyé les propositions du G90 en vue d'obtenir des résultats contraignants concernant les 25 propositions relatives au TSD.

Le TSD est le garant d'une équité dans les relations commerciales internationales. Les PMA doivent clairement signifier leur attachement à la philosophie générale du TSD : discrimination positive, mesures d'appui spéciales pour remédier aux problèmes structurels et institutionnels des PMA ainsi que volontarisme politique d'inclusion de ses pays de la part de l'ensemble des Etats membres. Les PMA pourraient également proposer l'introduction d'une clause de développement dans les Accords de l'OMC et dans tout projet de nouvel accord. Cette clause aurait pour objectif de consolider l'espace politique pour le développement de capacités productives industrielles et agricoles. *A minima*, elle pourrait prendre la forme d'une clause de graduation et de délai d'ajustement conçue en fonction de critères de développement de capacités productives et non de façon *ad hoc* comme cela est le cas dans les Accords de l'OMC.

Dans un second temps, le projet pourrait prendre la forme d'un dispositif multilatéral d'appui à la politique de développement et de réduction de la vulnérabilité structurelle des PMA. Ce dispositif articulerait les dispositions existantes dans les Accords, les dispositifs d'aide et d'assistance élaborés ces dernières années, à de nouveaux dispositifs en adéquation avec les besoins fondamentaux et les demandes des PMA. Il serait possible d'envisager de prolonger, au titre de la clause développement, les dérogations dont bénéficient les PMA dans l'Accord MIC (art. 5.2) celle-ci arrivant à terme en 2020.

Face à l'enlisement des négociations multilatérales, les PMA doivent être vigilants par rapport à l'enjeu systémique que constitue le développement des accords méga-régionaux et plurilatéraux. D'une part, en veillant à ce qu'ils ne soient pas marginalisés, voire exclus, des multiples initiatives hors OMC ainsi que des négociations plurilatérales prenant forme dans le cadre de l'OMC. Compte tenu de leur faiblesse structurelle, les PMA seront les plus affectés par un affaiblissement de la fonction négociation et réglementation de l'OMC. C'est pourquoi ils en appellent à stopper la tendance à l'abandon du système commercial multilatéral inclusif au profit d'un système d'accords commerciaux exclusifs. D'autre part, en étant attentif à ce que le cadre multilatéral n'handicape pas les initiatives régionales dans lesquelles ils sont engagés. C'est pourquoi les PMA africains en particulier doivent rappeler la nécessité d'approfondir l'intégration régionale et de promouvoir l'Agenda Afrique 2063 à travers ses deux piliers l'Initiative de Stimulation du Commerce Intra-africain (BIAT selon le sigle anglais) et l'établissement de la zone de libre-échange continentale (ZLEC) à l'horizon 2017. Ils doivent également veiller à ce que les négociations des Accords de Partenariat Economique (APE) contribuent à la cohérence des politiques commerciales aux niveaux sous régional et continental. De même, les APE et le système commercial multilatéral ne devraient pas empêcher la conception de stratégies interrégionales de construction de capacités productives ou de mutualisation des capacités et infrastructures régionales (rapprochement CEDEAO-CEEAC).

2. Les PMA de Bali à Nairobi : La nécessaire mise en œuvre du Paquet de Bali

La neuvième Conférence ministérielle de Bali (3-6 décembre 2013) marque une étape importante dans la repriorisation du cadre multilatéral de coopération commerce et développement. En ce sens, les PMA soutiennent le « Paquet de Bali » tout en insistant sur le fait qu'il ne doit en aucun cas se substituer au Programme de Doha pour le Développement [encadré 2] et il en va de même du paquet de Nairobi [encadré 3].

Encadré 2. Le paquet de Bali

Facilitation des échanges

- Décision ministérielle de Bali pour un Accord sur la facilitation des échanges

Agriculture Services de caractère général, Décision ministérielle

- Services de caractère général
- Détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire
- Mémoire d'accord sur les dispositions relatives à l'administration des contingents tarifaires pour les produits agricoles, tels que définis à l'article 2 de l'Accord sur l'agriculture,
- Concurrence à l'exportation

Coton

Questions concernant les pays en développement et les pays les moins avancés (PMA)

- Règles d'origine préférentielles pour les pays les moins avancés
- Mise en œuvre effective de la dérogation concernant le traitement préférentiel pour les services et fournisseurs de services des pays les moins avancés, Accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour les pays les moins avancés, Mécanisme de surveillance pour le traitement spécial et différencié
- Accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour les pays les moins avancés
- Mécanisme de surveillance pour le traitement spécial et différencié

Cependant, la Conférence ministérielle de Bali laisse en suspens des questions d'intérêt pour les PMA :

- La question du coton³, qui devait être traitée de « manière ambitieuse, rapide et spécifique », est loin d'avoir reçu un traitement satisfaisant ; pourtant cette question préoccupe sérieusement des PMA francophones. La solution passe par l'observation d'une cohérence entre l'aspect commercial et l'aspect développement, notamment l'accès au marché en franchise de droits et sans contingent pour le coton et les produits dérivés, la réduction et l'élimination du soutien interne et des subventions à l'exportation ainsi qu'une assistance technique et financière substantielle privilégiant les projets ou programmes multidimensionnels et intégrés d'envergure régionale (réalisation de la Route du coton, renforcement des capacités productives et compétitives, renforcement de la filière coton dans le cadre de l'Aide pour le commerce) ;
- L'institutionnalisation des flexibilités accordées dans la négociation agricole et de l'accès aux marchés pour les produits non agricoles en vue du maintien d'un espace politique pour le développement ainsi qu'une plus grande libéralisation des obstacles non tarifaires aux produits intéressant particulièrement les exportations des PMA devraient être exigée ;
- Pour obtenir un résultat équilibré et significatif des négociations incluant une composante du développement pour les PMA, quatre questions doivent être solutionnées le plus rapidement possible :
 - i) Le financement de la mise en œuvre de l'Accord sur la facilitation des échanges conformément à la section II dudit accord.

³ « L'or blanc » de l'Afrique de l'Ouest est devenu un sujet emblématique des rapports Nord-Sud à l'OMC et de la difficulté d'élaborer un compromis opérationnelle entre globalisation et développement. La chute des cours du coton entraîne, entre 1997 et 2002, une surproduction qui à son tour fait baisser les cours mondiaux. Le C4 (Bénin, Burkina Faso, Mali et Tchad) lance en avril 2003 une initiative sectorielle pour le coton prévoyant entre autre : un plan d'élimination des subventions, particulièrement les subventions à l'exportation, et un mécanisme de compensation à destination des producteurs.

- ii) La mise en œuvre opérationnelle de l'accès aux marchés en FDSC en faveur des PMA pour les produits agricoles et industriels. Les PMA notent avec satisfaction l'effort en la matière des pays développés et des pays en développement. Toutefois, ils réitèrent la demande de la mise en œuvre complète de la décision ministérielle de Hong Kong. L'approche fondée sur les pourcentages a montré ses limites. Elle pourrait être complétée par une approche fondée sur des demandes spécifiques en fonction des exportations en provenance des PMA rencontrant des obstacles. Par ailleurs, conscients que l'octroi d'un accès aux marchés FDSC à tous les PMA pourrait conduire à une perte d'avantage comparatif conféré par les préférences pour certains pays, les PMA devraient proposer que les lignes tarifaires incluses dans l'accès aux marchés FDSC n'annulent pas les préférences associées à l'AGOA ou aux accords préférentiels de l'UE.
- iii) Les PMA sont satisfaits des avancées concernant les préférences accordées en vertu de la dérogation sur les services. Ils insistent sur sa mise en œuvre opérationnelle et son extension au-delà de l'accès aux marchés de façon automatique. A défaut, il conviendrait de préciser juridiquement les compétences du Comité du commerce des services de l'OMC en matière d'autorisation de dérogations non couvertes par l'article 16 de l'AGCS. L'obtention, par le biais d'une décision ministérielle, d'une durée de dérogation de 15 années à partir de la date de notification constituerait un signe positif pour le contenu développement du cycle de négociation.
- iv) Compte tenu du potentiel important pour le développement des économies africaines que représente le secteur des services, les PMA ne s'opposent pas à l'inclusion du commerce des services dans le « paquet de Nairobi » mais à condition que des engagements contraignants ne soient pas imposés aux pays africains. Ils réaffirment leur attachement à l'absence d'obligation d'engagement de libéralisation pour les PMA dans le commerce des services.

Les PMA rappellent que la mise en œuvre du paquet de Bali demeure prioritaire. Il convient à ce titre que les négociations préservent les acquis du projet de texte sur les modalités concernant l'agriculture, l'AMNA et l'Adpic. Concernant l'agriculture, la Décision de Bali (revue en novembre 2014) sur la constitution de stocks à des fins de sécurité alimentaire ne répond que très marginalement à la situation des PMA qui souffrent majoritairement de la volatilité des prix et du problème d'accès à la nourriture à des prix abordables en période de pénurie. Il est entendu que la solution au problème de la sécurité alimentaire passe avant toute chose par une augmentation de la productivité agricole et un renforcement des capacités d'offres. Toutefois, le commerce et les règles commerciales doivent et peuvent contribuer à cet objectif. C'est pourquoi les PMA souhaitent que la négociation se concentre sur la réduction ou l'élimination des subventions à l'exportation ainsi que sur une exemption aux restrictions aux exportations. Ils en appellent à « une interdiction des restrictions aux exportations de denrées alimentaires importées » par les PMA par tout membre de l'OMC n'étant pas un PMA, si le membre exportateur est un exportateur net de ladite denrée ainsi qu'une réduction substantielle de toutes les formes de soutien interne ayant des effets de distorsion du marché, en vue de leur élimination potentielle. A cela s'ajoute, la pêche qui est d'une importance majeure pour le développement socioéconomique de beaucoup de pays d'Afrique, d'Asie, des Caraïbes et du Pacifique. Ces pays souhaitent un renforcement des disciplines concernant les subventions à la pêche tout en étant vigilants sur le fait que ces disciplines ne les empêchent pas de maintenir des mesures de soutien à la filières tant qu'elles ne contribuent pas à la surpêche et à la diminution des ressources halieutiques. Les questions de développement doivent être affirmées avec force par l'insertion d'une terminologie contraignante ayant force exécutoire pour ce qui concerne l'accès au marché (FDSC), les règles d'origine, la dérogation en matière de service et le TSD.

3. Les PMA et le système commercial multilatéral post-Nairobi

La concordance entre le lancement des objectifs du développement durable et la 10^e Conférence ministérielle de l'OMC devrait être l'occasion d'une réflexion renouvelée sur la façon de mettre le système commercial multilatéral au service des PMA. Il revient à ces derniers et à eux-seuls de saisir l'opportunité de Nairobi pour avancer leur agenda commercial multilatéral. Partant du fait que plus que toute autre catégorie de pays, les PMA ont besoin de développer des capacités de production agricoles et industrielles et de développer des infrastructures combinées à des objectifs de développement humain et durable, le système commercial multilatéral post-Nairobi devrait être dédié à cet objectif.

Le paquet de Nairobi [encadré 3] n'a pas été l'occasion de transformer les décisions non contraignantes de Bali (accès au marché FDSC, opérationnalisation de la dérogation services, des règles d'origine plus simple et la question du coton) en engagements juridiquement contraignants. Il n'a pas permis de faire évoluer les résultats concernant la dimension développement en décisions ministérielles.

Encadré 3. Le paquet de Nairobi	
Agriculture	<ul style="list-style-type: none"> - Mécanisme de sauvegarde spéciale en faveur des pays en développement membres - Détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire - Concurrence à l'exportation
Coton	
Questions concernant les PMA	<ul style="list-style-type: none"> - Règles d'origine préférentielles pour les pays les moins avancés - Mise en œuvre du traitement préférentiel en faveur des services et fournisseurs de services des pays les moins avancés et participation croissante des PMA au commerce des services

Dès lors, quatre axes stratégiques devraient orienter la politique commerciale post-Nairobi des PMA.

Des préférences commerciales aux préférences productives

L'érosion des préférences est un problème structurel rencontré par les PMA et qui handicape leurs efforts de développement. Certes, les préférences commerciales constituent un domaine où la volonté des Etats membres d'offrir un traitement spécial aux PMA est la plus manifeste. Selon la Cnuced (2010 :105), une grande proportion des exportations des PMA vers les pays développés a bénéficié d'un accès en franchise, passant de 68 % en 1996 à 92 % en 2008. Cependant, si l'on exclut les armes et le pétrole, cette part descend à 80 % et demeure stable depuis 2000. En outre, les progrès continus de la libéralisation des échanges et le fait que les pays en développement les plus avancés bénéficient d'un accès en franchise croissant aux marchés des pays développés conduit à un accès préférentiel moins avantageux pour les PMA. Avec la multiplication des ACPr Nord-Sud et la baisse généralisée des droits de douane des pays développés dans l'agriculture, le textile et le vêtement, l'accès préférentiel aux marchés a cessé de procurer un avantage réel aux PMA. A cela s'ajoute des schémas de préférences et la progressivité des droits qui n'offrent pas d'opportunités aux PMA de modifier la composition de leurs exportations.

L'érosion des préférences marque également les limites d'une logique centrée sur l'accès aux marchés et la croissance des exportations. C'est pourquoi les PMA pourraient revendiquer le passage à une logique de préférences productives centrée sur la compétitivité des entreprises. Cela impliquerait :

- i) que les préférences soit consacrées à la construction de capacités productives compatible avec l'objectif de réduction des émissions de GES et être ainsi articulées aux plans nationaux d'adaptation à la lutte contre les changements climatiques ;
- ii) que les mesures adoptées visent à favoriser de nouvelles activités à fortes valeur ajoutée et non les activités existantes et ;
- iii) qu'elles s'accompagnent d'un appui institutionnel et financier pour l'élaboration des stratégies nationales et régionales d'exportation.

Positionnement dans les chaînes de valeur mondiale

La faible performance collective à l'exportation des PMA (1,23 % des exportations mondiales, largement due à l'amélioration des termes de l'échange de leurs exportations de matières premières) illustre que l'interdépendance économique internationale ne leur est pas favorable. Le développement de chaînes de valeur mondiales (CVM) peut leur donner la possibilité de s'intégrer dans l'économie mondiale sans avoir à se doter d'une filière industrielle d'ensemble, en donnant l'opportunité de ne produire que certains composants ou en se spécialisant dans certaines tâches ou modules de production. Les CVM ont l'avantage de faciliter l'industrialisation et de permettre des processus d'apprentissage moins complexes.

Il ne faut toutefois pas perdre de vue que l'insertion par les chaînes de valeur mondiales comporte des risques : spécialisation d'enclave, spécialisation dans des tâches nécessitant peu de qualification et à faible valeur ajoutée ; vulnérabilité économique accrue en raison de la réversibilité des choix d'investissement et de la facilité de délocalisation des entreprises. Il en résulte des difficultés à transformer l'avantage comparatif de court terme en avantages comparatifs de long terme, ce qui constitue le véritable enjeu et critère d'un développement par le commerce réussi.

Les PMA devraient proposer le lancement d'une réflexion sur les avantages et les impacts des chaînes de valeurs mondiales, réflexion qui viserait également à identifier les coûts du commerce qui comptent le plus en vue de la réalisation des objectifs de développement inclusif et durable. A ce titre, il convient :

- de ne pas limiter l'aide pour le commerce à la question des coûts du commerce, ceux-ci ne sont qu'un élément limitant la participation aux CVM. C'est pourquoi il faut réorienter et concentrer les dispositifs d'aide aux PMA sur les obstacles à la participation aux chaînes de valeur globales, à savoir : manque d'infrastructure, accès limité au financement du commerce, localisation géographique, respect des normes SPS et OTC. Sur ce dernier point, les PMA pourraient demander qu'un bilan des effets de ces normes sur les exportations des PMA soit établi par le Secrétariat de l'OMC et exiger une assistance technique pour la maîtrise des normes SPS et OTC.
- De veiller à ce que les règles commerciales multilatérales n'empêchent pas la formation de chaînes de valeur régionales. C'est pourquoi les PMA doivent revendiquer l'application du critère de cumul le plus favorable en matière de règles d'origine compte tenu de l'importance du cumul dans l'intégration des PMA dans les CVM.
- D'autoriser temporairement – au titre de la clause de développement – des mesures d'incitation à la localisation d'entreprises (protection tarifaire sélective et temporaire, règles de contenu local, mesures de soutien interne, exemption des obligations liées aux MIC

Les mesures internationales d'appui ne fonctionnent pas de façon isolée, mais de façon complémentaire et en interaction avec les régimes systémiques qui régissent les relations économiques internationales : les stratégies de réduction de la pauvreté, les conditionnalités financières et bien entendu les engagements en matière de coopération climatique internationale. La négociation OMC doit viser le renforcement de l'espace politique pour le développement des PMA et ceci en étant le catalyseur de transformations productives et industrielles. C'est pourquoi il convient de veiller également à la cohérence entre les différents dispositifs multilatéraux et régionaux, qui ne doivent en aucun cas s'exclure mutuellement, ainsi qu'à la cohérence de ces dispositifs avec les objectifs de développement spécifiques aux PMA. Ces derniers ne doivent en aucun cas être conduits,

dans le cadre d'unions douanières ou d'ACPr réunissant plusieurs membres, à souscrire à des obligations de réduction en raison d'engagements pris par d'autres membres qui ne sont pas des PMA. Le défi pour les PMA est d'élaborer des politiques d'attractivité et de construction de capacité cohérentes avec un projet de développement de capacités de production nationales et régionales afin de s'en servir comme levier pour une intégration profitable à l'économie mondiale.

Les stratégies proactives de promotion des intérêts des PMA

La spécificité des PMA dans le commerce mondial a conduit à la création en juillet 1995 du Sous-Comité des PMA en tant qu'organe subsidiaire du Comité du commerce et du développement (CCD) dédié aux questions qui intéressent spécifiquement les PMA. De plus, la création en février 2003 d'une Unité chargée des PMA a renforcé les dispositifs institutionnels de l'OMC. Cette Unité vise à assurer la cohérence dans le traitement des questions relatives aux PMA à l'intérieur du Secrétariat de l'OMC. Située au sein de la Division du développement, elle constitue le point de coordination des questions concernant les PMA au Secrétariat et est au service d'organes spécialisés dans ces questions comme le Sous-Comité des PMA, le Groupe consultatif des PMA à l'OMC ou encore le Groupe africain.

Le Sous-Comité est en charge plus particulièrement de la mise en œuvre du programme de travail de l'OMC en faveur des PMA. La première mouture de ce travail avait été adoptée en 2002 et un programme de travail révisé a été validé par les membres de l'OMC en juin 2013. Il a un double objectif : d'une part examiner les questions qui ont une importance systémique et présentent un intérêt pour les PMA, et, d'autre part, assurer une valorisation et une mise en cohérence avec les travaux à l'OMC dans le cadre d'autres comités. Le programme de travail s'organise en sept points :

- accès aux marchés pour les PMA ;
- initiatives concernant l'assistance technique et le renforcement des capacités liés au commerce en faveur des PMA ;
- fourniture d'un soutien aux organismes aidant à diversifier la base de production et d'exportation des PMA ;
- intégration dans les travaux de l'OMC des éléments liés au commerce du programme d'action d'Istanbul (2011-2020), adopté à la Conférence des Nations unies PMA-IV, qui correspondent au mandat de l'OMC ;
- participation des PMA au système commercial multilatéral ;
- accession des PMA à l'OMC ; et
- suite donnée aux Décisions et Déclarations ministérielles de l'OMC.

Les PMA doivent réaffirmer leur soutien à ces dispositifs et appeler à les consolider et pérenniser du double point de vue programmatique et budgétaire.

Un second axe de la stratégie de promotion des intérêts des PMA se déploierait par l'intermédiaire du Groupe consultatif des PMA à l'OMC, communément appelé Groupe des PMA, constitué en janvier 2001. Le Groupe se réunit à l'OMC plusieurs fois par semaine, souvent quotidiennement, au niveau des experts et fonctionnaires chargés des questions de politique commerciale. En outre, il se réunit au niveau des ambassadeurs, généralement une fois par semaine. À toutes les réunions formelles ou informelles de l'OMC tenues dans le Salon vert, le coordonnateur du Groupe des PMA prend la parole au nom des PMA. Le Groupe offre un cadre dans lequel les PMA peuvent définir leurs intérêts, lancer des idées, coordonner leurs positions et leur donner expression. Il constitue à ce titre une plate-forme essentielle de la participation des PMA aux négociations menées dans le cadre du PDD ou aux autres travaux de l'OMC, en prenant l'initiative des propositions et des déclarations des PMA et en formant des alliances avec d'autres groupes sur des questions d'intérêt commun.

Les PMA devraient accroître leur investissement dans le Groupe des PMA de l'OMC et consolider sa position institutionnelle. A ce titre, ils pourraient être porteurs d'un projet de création, financement et institutionnalisation d'un secrétariat des PMA, en mesure de renforcer les capacités du Groupe des PMA, de créer une mémoire institutionnelle des PMA. Offrir un soutien au Groupe des PMA plutôt qu'aux missions des PMA pourrait être envisagée en raison des économies d'échelle que cela

généralera. De même qu'une réflexion devrait être engagée en vue : i) d'une consolidation de la gouvernance du Groupe ; ii) du développement de ses capacités d'expertise institutionnelle, techniques et réglementaire et ; iii) de l'élaboration d'une stratégie collective d'action et de défense des intérêts des PMA au sein de l'OMC au travers de l'échange d'informations, de l'apprentissage de bonnes pratiques et de la capitalisation et mutualisation des compétences et moyens au profit des membres.

Les PMA devraient clairement affirmer leur volonté d'une participation institutionnelle renforcée tant quantitativement que qualitativement dans l'élaboration d'un ordre du jour positif afin de leur permettre de tirer profit du système commercial multilatéral. Ils devraient œuvrer à leur plus grande inclusion dans le processus d'élaboration normative, particulièrement pour les questions d'intérêt pour eux : agriculture, produits spéciaux, pêche, propriété intellectuelle, services, clauses de sauvegarde spéciales et environnement. Sur ce dernier point, ils devraient être vigilants à ce que la question du lien entre système commercial multilatéral et lutte contre les changements climatiques ne conduise pas à de nouvelles obligations et contraintes commerciales et réglementaires.

A ce titre, il convient d'être attentif à ce que la question de la libéralisation des biens et services environnementaux ne se substitue pas à la négociation de la libéralisation de l'AMNA. Il convient également de veiller à ce que l'objectif légitime de lutte contre les changements climatiques n'entraîne pas la mise en place de nouvelles formes de barrières aux échanges ou de conditionnalités en matière de transferts de technologie. On pense plus particulièrement au contenu carbone des importations et exportations, et aux procédés et méthodes de production susceptibles d'entrer dans le périmètre des Accords de l'OMC.

Les PMA devraient plaider en faveur d'un engagement pour des flexibilités qui leur soient spécifiquement dédiées et se traduisant par des décisions favorables en matière de régulation commerciale multilatérale. La systématisation d'une clause d'exemption pourrait être envisagée et légitimée par son objectif pro-développement. Il est admis tant par la littérature académique qu'institutionnelle que le non-respect temporaire des obligations est efficace. Les PMA s'accorderaient sur le caractère non-permanent d'une telle clause ainsi qu'un suivi-évaluation de ces effets en matière de développement de capacités. Ce suivi-évaluation pourrait relever des compétences du Secrétariat de l'OMC. Ils devraient revendiquer l'ouverture d'une négociation ou, dans une moindre mesure, la formation d'un groupe de travail à l'OMC relativement aux produits de base. De nombreux PMA en dépendent en raison du comportement des marchés des produits de base (volatilité des cours, termes de l'échange non rémunérateurs) et parce que l'interdépendance croissante entre ces marchés et les marchés financiers a des effets sur le processus de croissance dans les PMA et les contraint structurellement (interactions entre les crises alimentaire, financière et climatique).

La consolidation des dispositifs de renforcement de capacité

Le commerce a été un tremplin pour certains pays en développement qui ont connu une insertion profitable dans le commerce international, insertion leur permettant de s'engager dans une croissance prolongée, facteur de réduction de la pauvreté. Toutefois, l'ouverture aux échanges est une condition nécessaire mais non suffisante, particulièrement pour les pays à faible revenu. C'est pourquoi des mécanismes d'assistance et d'aide ont été élaborés.

En plus de l'assistance technique qu'elle fournit aux pays en développement, l'OMC travaille avec ses partenaires sur trois grandes initiatives pour le renforcement des capacités : l'initiative Aide pour le commerce, le Cadre intégré renforcé et le Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce. Ces trois initiatives visent à aider les pays en développement et les PMA à maximiser les possibilités d'accès aux marchés offertes par l'ouverture commerciale.

En ce qui concerne l'OMC, l'initiative Aide pour le commerce peut servir à surmonter certains des obstacles à la participation des entreprises des pays en développement aux chaînes de valeur. Elle peut être utilisée pour soutenir le développement de l'infrastructure de transport, financer la facilitation des échanges ou améliorer les initiatives nationales ou régionales visant à aider les

entreprises à appliquer les règlements techniques et les normes sur les marchés d'exportation. Les dispositifs d'aide pour le commerce devraient être orientés vers la levée du problème structurel de l'étroitesse des marchés intérieurs des PMA et le financement du renforcement des capacités d'offre et de compétitivité. Les investissements dans les infrastructures sont importants pour ces pays en raison des économies d'échelle et d'envergure qu'ils permettent ainsi que des effets de réseaux dont l'effet positifs sur la compétitivité des entreprises est largement reconnu.

Les PMA pourraient demander qu'un bilan de ces dispositifs soit fait quant à leur efficacité à promouvoir le développement de capacités et la réduction de la pauvreté. Cette évaluation doit être conçue comme une étape vers leur consolidation, approfondissement mais surtout pérennisation. Elle viserait à mettre en évidence les contraintes qui limitent la compétitivité globale des PMA et par, là même, les mesures les plus efficaces à mettre en place.

Même si au cours des dix dernières années, le niveau de financement de ces dispositifs a sensiblement augmenté, particulièrement le CIR, ils n'ont pas la capacité de financer des projets de grande envergure ou à grande échelle. Une proposition allant dans le sens d'un accroissement de leur financement en vue de profiter des économies d'échelle, d'envergure et de réseaux liées à la construction d'infrastructures régionales. L'agenda post-Nairobi devra œuvrer à une meilleure implication des institutions financières et de développement dans la mise en application du CIR, d'une part, et à le rendre effective dans les pays où il n'est pas encore opérationnel, d'autre part.

Les PMA pourraient être les porteurs de l'idée d'une harmonisation des périodes d'exécution et de mise en œuvre des différents programmes d'aide et d'assistance multilatérale ou régionale. Compte tenu de la nature des problèmes structurels que rencontrent les PMA une période décennale de mise en œuvre avec des d'évaluations triennales pourrait être une option.

* * *

L'ère Azevêdo est marquée par le fait que chaque ministérielle donne lieu à un « paquet » de décisions, mesures et parfois accords commerciaux. Il faudrait toutefois que ces paquets (Bali et Nairobi) ne se réduisent pas à des déclarations de « *best endeavours* ».

A un moment où le projet de mettre fin du Programme de Doha pour le Développement rencontre un écho favorable, les Etats Membres devraient être conscients de leur responsabilité systémique en garantissant le bon fonctionnement du bien public global que constitue le système commercial multilatéral ouvert, non discriminant et fondé sur des règles. Celui-ci devrait être à même de répondre aux besoins de ses membres les plus faibles et vulnérables : les pays les moins avancés. Nous avons montré les opportunités que les négociations offrent ainsi que les actions prioritaires susceptibles d'être engagées. Il en existe d'autres certainement. La convergence de l'agenda du développement durable (les ODD), de l'agenda de la lutte contre les changements climatiques (Accord de Paris) et de l'agenda commercial multilatéral (PDD et paquet de Nairobi) constitue un moment exceptionnel pour concrétiser les principes de responsabilité, équité et justice maintes fois répétés par la communauté internationale.