

Pour établir de bonnes bases

Les premières étapes du processus d'accession de l'Afghanistan à l'OMC

L'Afghanistan ne devrait pas rejoindre l'Organisation mondiale du Commerce trop précipitamment. Une accession rapide apporterait peu d'avantages et pourrait contrecarrer les efforts visant à réduire la pauvreté. Le pays va devoir planifier et négocier de façon scrupuleuse s'il veut éviter de devoir signer des engagements onéreux similaires à ceux imposés à d'autres pays très pauvres et s'il veut pouvoir profiter au maximum des avantages potentiels offerts par le système multilatéral. Vu la forte pauvreté de ce pays, ses efforts colossaux de reconstruction et ses problèmes de sécurité, toutes les parties impliquées dans le processus devraient promouvoir des modalités d'accession pro-développement appropriées pour l'Afghanistan, qui soient en accord avec son statut de PMA.

de développement et de lutte contre la pauvreté bien plus urgentes que ne l'est l'accession à l'OMC.

Si le gouvernement décide de poursuivre les démarches, il ne doit pas oublier que, à ce stade, le processus d'accession est assorti de risques économiques très importants et pourrait n'apporter que peu d'avantages au peuple afghan.

On considère généralement que les pays en développement et les PMA qui cherchent à adhérer à l'OMC peuvent en retirer cinq avantages principaux :

1. Une assistance technique pour mettre en oeuvre les réformes économiques et institutionnelles exigées des candidats à l'accession

L'Afghanistan est déjà occupé à réformer son régime douanier et son système d'imposition, son organe législatif et la capacité d'exploitation de ses ministères, avec l'aide de donateurs. Il est important de noter la différence qui existe entre, d'une part, une assistance qui consiste essentiellement à faciliter les échanges (par exemple par la réforme des droits de douane) et, d'autre part, une assistance qui mène à une réforme juridique interne liée à des accords OMC. Ce deuxième type d'assistance pourrait assujettir l'Afghanistan à une législation commerciale qui ne serait pas dans son meilleur intérêt et qui pourrait compromettre son développement futur, avant même qu'il ne s'assie à la table des négociations. L'Afghanistan devrait donc s'efforcer d'affecter le soutien des donateurs à la réalisation de réformes internes qui soient à son avantage et il devrait s'opposer aux propositions de réformes qui lui semblent trop restrictives. L'assistance technique en matière de facilitation des échanges doit soutenir les priorités de développement national de l'Afghanistan et doit être assez substantielle pour produire des résultats.

2. La hausse des exportations espérée par le nouveau pays membre, découlant d'un meilleur accès aux marchés internationaux

Les produits afghans ne bénéficient pas encore d'un avantage compétitif à l'échelle de l'économie mondiale et la plupart des institutions économiques, des entreprises et des infrastructures de l'Afghanistan ont été détruites par des années de conflit. Avant de pouvoir réellement tirer profit d'un meilleur accès aux marchés, l'Afghanistan devra d'abord prendre le temps d'investir dans ses secteurs industriels et agricoles locaux, afin de les développer et de pouvoir générer des produits d'exportation en quantités importantes. Quoiqu'il en soit, l'Afghanistan bénéficiant déjà d'accords commerciaux préférentiels avec ses principaux partenaires commerciaux, il est difficile d'imaginer comment son adhésion à l'OMC pourrait augmenter de façon significative son accès à ces marchés.

3. Une augmentation de l'investissement étranger direct (IED)

Certains pays pensent qu'être membre de l'OMC témoigne d'un environnement favorable aux relations commerciales et attire de ce fait les investissements étrangers directs vers le secteur d'exportation. Cependant, de récents rapports sur l'investissement publiés par la Banque mondiale montrent qu'il n'existe aucun lien entre

l'investissement étranger direct et la signature d'accords commerciaux, y compris ceux de l'OMC. De plus, si la sécurité politique et économique fait défaut, de même que l'accès à la terre, à l'électricité et à une main-d'œuvre éduquée, les investisseurs étrangers continueront à se tourner vers d'autres pays que l'Afghanistan.

4. La protection que le système multilatéral peut offrir aux petits pays contre les pressions bilatérales et les pratiques commerciales déloyales

Lorsqu'il sera membre de l'OMC, l'Afghanistan aura accès au mémorandum d'accord sur le règlement des différends. Ce mémorandum d'accord est une procédure contraignante utilisée pour résoudre les litiges commerciaux entre pays membres de l'OMC. Dans la pratique, bien que les pays pauvres aient le droit de soumettre des différends dans le cadre de ce forum, ils le font rarement car ils sont confrontés à une série d'obstacles financiers, logistiques et politiques, comme un manque de capacité technique ou des pressions politiques. Dans le court terme, le processus de résolution des différends n'aura probablement qu'un intérêt très limité pour l'Afghanistan.

5. Une influence sur l'établissement des règles commerciales mondiales

Les candidats à l'accession considèrent souvent que la possibilité d'être impliqué dans la négociation de la direction générale et des détails des règles commerciales mondiales est l'un des avantages de l'accession à l'OMC. Il est vrai que la voix collective des pays en développement au sein de l'OMC a gagné en puissance et en volume au cours des dernières années. Lors de la réunion de 2005 à Hong Kong, on a assisté à la formation d'une alliance floue entre les 110 pays en développement, unis dans leur opposition au statu quo. Cependant, l'OMC continue d'être dominée par les pays les plus puissants et, par conséquent, son programme reflète largement les ambitions de ces derniers.

L'ampleur des risques engendrés par l'accession à l'OMC dépend beaucoup des modalités et conditions de l'accord, lesquelles sont impossibles à modifier une fois approuvées. Ces conditions bloquent véritablement le pays membre dans une situation où il lui est interdit d'adopter les politiques utilisées dans le passé par les pays riches d'aujourd'hui pour se développer et s'industrialiser. L'accession à l'OMC pourrait menacer les perspectives de développement de l'Afghanistan de quatre manières :

1. Les secteurs vulnérables de l'économie risquent d'être mis à mal ou affaiblis par la concurrence internationale.

Le statut de membre de l'OMC va généralement de pair avec une libéralisation accrue du régime commercial du pays membre. Si la libéralisation du commerce peut favoriser les exportations, elle expose également les producteurs locaux à une concurrence étrangère à laquelle ils ne sont pas nécessairement en mesure de résister, particulièrement dans les pays les plus pauvres.

Il existe de bonnes raisons pour permettre aux PMA tels que l'Afghanistan d'utiliser les tarifs douaniers pour protéger leurs secteurs nationaux vulnérables de la concurrence, afin, par exemple, de favoriser leurs principaux objectifs de développement national ou de soutenir les moyens de subsistance des communautés pauvres. Bien que l'Afghanistan se rende à la table de négociations avec un système tarifaire qui est déjà extrêmement libéral, il ne fait aucun doute qu'il sera confronté à des pressions visant à lui faire consolider ces faibles taux, ou à baisser encore davantage ses tarifs douaniers. L'Afghanistan doit tout faire pour résister à ces pressions. Sinon, le flot d'importations bon marché en provenance de ses voisins le Pakistan et la Chine, qui le submerge déjà, ne fera que s'accroître, ce qui pourrait avoir un effet dévastateur sur les moyens de subsistance de la majorité des Afghans vivant dans la pauvreté.

2. La privatisation des services essentiels pourrait engendrer une absence de provision dans les régions isolées.

Bien que l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) soit assez souple pour permettre aux pays de décider si et quand ils désirent libéraliser leurs services, les pays en développement peuvent subir de très fortes pressions dans certains secteurs. En Afghanistan comme dans d'autres pays, certains des secteurs sensibles fournissent des services essentiels en matière de bien-être, tels que l'accès à l'eau, l'éducation, l'assainissement et la fourniture d'électricité. L'expérience d'autres pays montre qu'un service fortement privatisé est encore moins susceptible d'atteindre les citoyens les plus pauvres. Pour cette raison, ces services devraient être exclus des engagements AGCS.

3. Il se peut que le revenu et les bénéfices de l'investissement étranger direct soient perdus car les liens avec l'économie nationale sont insuffisants.

Les pays en développement qui ont réussi à retenir dans leur économie nationale une partie substantielle des bénéfices de l'investissement étranger l'ont fait via des prescriptions de résultats, des prescriptions relatives à la teneur en produits locaux et des transferts de technologie. Cependant, l'accord OMC sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC) ne permet pas de prévoir des prescriptions en matière de teneur en produits locaux. Vu l'ampleur des défis qu'il affronte en matière de développement, l'Afghanistan devrait, lors de son accession, être autorisé à négocier une période de transition suffisante, basée sur des indicateurs de développement, avant de se conformer aux MIC. Ainsi, il pourrait s'assurer que l'investissement étranger fasse partie intégrante du développement de ses secteurs industriels et de ses secteurs de services.

4. Les coûts élevés liés à la mise en oeuvre des accords OMC pourraient mobiliser des fonds publics qui auraient dû être utilisés pour faire face aux défis de développement.

Selon les estimations de la Banque mondiale, le coût de mise en œuvre des accords OMC s'élève à environ 100 millions de dollars par accord. Ce coût de mise en œuvre ne serait peut-être pas aussi exorbitant en Afghanistan, mais il resterait très élevé pour un pays qui

sort d'un conflit et dont les priorités budgétaires vont à des secteurs liés à la lutte contre la pauvreté, comme la fourniture d'infrastructures de base, les soins de santé et l'éducation. L'Afghanistan devra être autorisé à étaler les coûts de l'accession à l'OMC.

La communauté internationale a accordé aux PMA des concessions spéciales au sein du système commercial multilatéral. Par exemple, l'Accord sur l'agriculture dispense les PMA des engagements en matière de réduction du soutien interne et des subsides à l'exportation et en matière d'augmentation de l'accès aux marchés. Dans ses modalités d'accession, l'Afghanistan devrait pouvoir bénéficier de toutes les flexibilités offertes aux PMA dans le cadre d'accords OMC existants, y compris les accords de principe récemment conclus lors du Cycle de Doha. L'Afghanistan devra tirer la leçon des tentatives infructueuses d'autres PMA comme le Népal et le Cambodge, nouveaux membres de l'OMC, qui ne sont pas parvenus à obtenir toutes ces flexibilités.

Agir dès les premières étapes du processus d'accession

Si les négociations continuent, les principaux acteurs du processus d'accession de l'Afghanistan devraient déjà s'activer, à ce stade initial du processus, pour faire en sorte que l'Afghanistan ait le plus de chances possible de négocier des modalités d'accession justes.

Le gouvernement afghan devrait mettre à profit les expériences des pays ayant récemment accédé à l'OMC. Cela consisterait à acquérir une connaissance approfondie de son aide-mémoire sur le régime de commerce extérieur et identifier les questions défensives et offensives, comprendre parfaitement les règles et flexibilités du système de l'OMC qu'il pourrait utiliser à son avantage dans les négociations, et découpler l'objectif final – accéder à l'OMC – de tout objectif politique. En outre, le pays devrait mettre en place une équipe de négociateurs spécialisée qui travaillera sur le long terme, se faire des alliés dans le groupe de travail, inclure les acteurs clés du pays dans les négociations, avoir recours aux media et aux ONG, tirer parti de son statut de pays moins avancé et de pays en développement enclavé en profitant le plus possible des avantages que ces statuts devraient lui conférer, et profiter pleinement de l'attitude politique favorable dont il bénéficie actuellement de la part de la communauté internationale.

Les donateurs internationaux peuvent jouer un rôle essentiel dans le renforcement de la capacité de l'Afghanistan à négocier de façon efficace, en aidant le pays à mener une évaluation des impacts sociaux et des impacts sur la pauvreté, laquelle permettrait d'examiner les conséquences possibles de l'accession à l'OMC sur les secteurs vulnérables de l'Afghanistan.

Les donateurs qui fournissent une assistance technique en matière de mise en conformité avec les accords OMC doivent s'assurer que cette aide serve les intérêts de l'Afghanistan et soit guidée par les priorités du gouvernement afghan. Si l'on considère les larges sommes investies par les pays

donateurs dans la reconstruction et le développement de l'Afghanistan, il ne serait pas judicieux pour ces pays donateurs de contrecarrer ces efforts en refusant à l'Afghanistan des modalités d'accèsion pro-développement en accord avec son statut de PMA.

La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) fournit une assistance technique sous forme de formation et de soutien pratique aux équipes de négociation des pays en développement lors de leurs négociations d'accèsion. Il est primordial que la CNUCED assume ce rôle, car elle est impartiale et ne reflète les intérêts spécifiques d'aucun pays donateur. Par ailleurs, la CNUCED doit collaborer avec le gouvernement afghan pour entreprendre des études sectorielles afin d'examiner l'impact de différents niveaux de libéralisation sur les secteurs clé. Ces études, de même que les évaluations des impacts sociaux et des impacts sur la pauvreté, sont les principales méthodes qu'un pays candidat peut utiliser pour se préparer à négocier de façon informée. Ces méthodes seront indispensables pour permettre à l'Afghanistan de définir ses priorités de négociation.

Les membres de l'OMC et l'OMC elle-même vont devoir remanier complètement leur façon d'appréhender l'accèsion des PMA en prenant en considération les désavantages auxquels les PMA sont confrontés dans le système commercial mondial. Ce processus devrait être entamé, dès le début des négociations d'accèsion de l'Afghanistan, par la mise en œuvre de la politique d'accèsion décrite dans la Décision de l'OMC sur « l'accèsion des pays les moins avancés », qui date de 2002. Le Secrétariat de l'OMC, en tant qu'instance responsable d'assurer que les politiques de ses membres soient exécutées, a un rôle clé à jouer dans l'application de cette nouvelle approche.

Conclusion et recommandations

Il est clair que ce n'est qu'en menant des négociations lentes et prudentes que l'Afghanistan pourra minimiser les risques potentiels liés à l'accèsion à l'OMC et maximiser les avantages potentiels en matière de réduction de la pauvreté. Si l'Afghanistan venait à rejoindre l'OMC sans renforcer au préalable son économie et sans s'assurer les meilleures conditions d'admission possibles, l'accèsion du pays à l'OMC pourrait en fait aller à l'encontre des avancées en matière de réduction de la pauvreté. Oxfam est d'avis que, pour que le pays puisse bénéficier de modalités d'accèsion justes, les engagements suivants doivent être pris par les acteurs impliqués dans le processus :

- Les **donateurs internationaux** doivent apporter une assistance technique vitale et mener des évaluations des effets sociaux et des effets sur la pauvreté, afin d'aider l'Afghanistan à négocier son accèsion à l'OMC, puis à s'adapter aux modalités d'accèsion, dans un cadre favorable à ses besoins urgents en matière de développement. Il est impératif que cette assistance soit pilotée par le pays bénéficiaire, qu'elle s'ajoute à l'aide au développement existante, soit exempte de conditions économiques et soit prévisible et complémentaire à des règles commerciales plus justes.
- Le **gouvernement afghan** devrait conserver une marge de manœuvre suffisante pour concrétiser ses objectifs prioritaires en matière de

développement. Par exemple, il devrait conserver assez de flexibilité pour fixer ses tarifs douaniers aux niveaux adéquats, en fonction des conditions des différents secteurs, garder le contrôle de l'investissement entrant dans tous les secteurs, y compris ceux des services essentiels, et effectuer un suivi du processus de réforme juridique dirigé par les donateurs, afin de faire en sorte que ce processus exploite les flexibilités accordées aux PMA.

- Les **gouvernements donateurs** ne devraient pas être trop exigeants vis-à-vis de l'Afghanistan durant le processus d'accession ; en particulier, ils ne devraient pas lui refuser l'accès aux flexibilités existantes accordées aux PMA au sein de l'OMC.

En outre, vu les problèmes rencontrés par d'autres pays en développement et PMA lors de leurs négociations d'accession à l'OMC, Oxfam pense que le processus d'accession des PMA, y compris celui de l'Afghanistan, devrait être réformé comme suit :

- **L'OMC** devrait développer un système objectif et équitable, basé sur la Décision de 2002 en matière d'accession des PMA, qui permette de refléter les besoins en matière de développement dans les modalités d'accession du pays candidat, plutôt que les exigences des membres du Groupe de travail.
- Il doit être pleinement reconnu que les PMA ont le droit de bénéficier de tous les traitements spéciaux et différenciés, de toutes les prolongations de périodes de mise en œuvre, et de toutes les exemptions accordées aux PMA membres fondateurs, y compris celles récemment conclues lors du Cycle de Doha.
- Pour qu'un tel système puisse être réellement mis en œuvre, une bien meilleure transparence sera nécessaire et les **membres influents du Groupe de travail** devront assumer leur responsabilité pour que les négociations se concluent par un accord juste.
- Les PMA ayant entamé une procédure d'accession devraient être autorisés à bénéficier de tous les avantages de ce nouveau processus, si nécessaire en annulant les concessions « PMA-plus » déjà accordées dans le cadre de négociations bilatérales ou multilatérales.
- Aucun pays accédant, et surtout pas un PMA, ne devrait être forcé à entamer des négociations d'accession avant de disposer d'une évaluation approfondie et indépendante des effets sociaux et des effets sur la pauvreté.

© Oxfam International, juin 2007

Ce rapport a été rédigé par Mary Kirkbride avec l'assistance et la contribution de Jennifer Brant, Barry Coates, Christian Dennys, Matt Waldman, Marita Hutjes et Liz Stuart. Il fait partie d'une série de documents visant à contribuer au débat public sur les questions de développement et de politique humanitaire. Le texte peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source.

Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel : publish@oxfam.org.uk.

Pour toute information complémentaire sur les questions abordées dans ce document ou sur la campagne « Pour un commerce équitable (Make Trade Fair) », veuillez contacter advocacy@oxfaminternational.org ou nous rendre visite sur le site www.maketradefair.com.

Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.

Oxfam International est une confédération de 13 organisations qui travaillent ensemble dans plus de 100 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté et l'injustice : Oxfam Amérique, Oxfam Allemagne, Oxfam Australie, Oxfam-en-Belgique, Oxfam Canada, Oxfam France – Agir ici, Oxfam Grande-Bretagne, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (Espagne), Oxfam Irlande, Novib Oxfam Pays-Bas, Oxfam Nouvelle Zélande et Oxfam Québec. N'hésitez pas à appeler ou écrire aux agences listées ci-dessous pour toute information complémentaire. Vous pouvez également vous rendre sur : www.oxfam.org/fr

<p>Oxfam Amérique 226 Causeway Street, 5th Floor Boston, MA 02114-2206, USA +1 617 482 1211 (Toll-free 1 800 77 OXFAM) Courriel : info@oxfamamerica.org www.oxfamamerica.org</p>	<p>Oxfam Hong Kong 17/F., China United Centre, 28 Marble Road, North Point, Hong Kong Tel: +852 2520 2525 Courriel : info@oxfam.org.hk www.oxfam.org.hk</p>
<p>Oxfam Australie 156 George St., Fitzroy, Victoria 3065, Australia Tel: +61 3 9289 9444 Courriel : enquire@oxfam.org.au www.oxfam.org.au</p>	<p>Intermón Oxfam (Espagne) Roger de Llúria 15, 08010, Barcelona, Spain Tel: +34 902 330 331 Courriel : info@intermonoxfam.org www.intermonoxfam.org</p>
<p>Oxfam-en-Belgique Rue des Quatre Vents 60, 1080 Brussels, Belgium Tel: +32 2 501 6700 Courriel : oxfamsol@oxfamsol.be www.oxfamsol.be</p>	<p>Oxfam Irlande Dublin Office, 9 Burgh Quay, Dublin 2, Ireland Tel: +353 1 672 7662 Belfast Office, 115 North St, Belfast BT1 1ND, UK Tel: +44 28 9023 0220 Courriel : communications@oxfamireland.org www.oxfamireland.org</p>
<p>Oxfam Canada 250 City Centre Ave, Suite 400, Ottawa, Ontario, K1R 6K7, Canada Tel: +1 613 237 5236 E-mail: info@oxfam.ca www.oxfam.ca</p>	<p>Oxfam Nouvelle-Zélande PO Box 68357, Auckland 1145, New Zealand Tel: +64 9 355 6500 (Toll-free 0800 400 666) E-mail: oxfam@oxfam.org.nz www.oxfam.org.nz</p>
<p>Oxfam France - Agir ici 104 rue Oberkampf, 75011 Paris, France Tel: + 33 1 56 98 24 40. Courriel : info@oxfamfrance.org www.oxfamfrance.org</p>	<p>Oxfam Novib (Pays-Bas) Mauritskade 9, Postbus 30919, 2500 GX, The Hague, The Netherlands Tel: +31 70 342 1621 Courriel : info@oxfamnovib.nl www.oxfamnovib.nl</p>
<p>Oxfam Allemagne Greifswalder Str. 33a, 10405 Berlin, Germany Tel: +49 30 428 50621 Courriel : info@oxfam.de www.oxfam.de</p>	<p>Oxfam Québec 2330 rue Notre Dame Ouest, bureau 200, Montreal, Quebec, H3J 2Y2, Canada Tel: +1 514 937 1614 Courriel : info@oxfam.qc.ca www.oxfam.qc.ca</p>
<p>Oxfam GB Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK Tel: +44 1865 473727 Courriel : enquiries@oxfam.org.uk www.oxfam.org.uk</p>	

Secretariat d'Oxfam International: Suite 20, 266 Banbury Road, Oxford, OX2 7DL, UK
Tel: +44 1865 339100 Courriel : information@oxfaminternational.org. Web site:
www.oxfam.org

Bureaux de plaidoyer d'Oxfam International :
Courriel : advocacy@oxfaminternational.org

10 Pour établir de bonnes bases, Document d'information Oxfam, juin 2007

Washington : 1100 15th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20005-1759, USA, Tel: +1 202 496 1170.

Bruxelles : Rue Philippe le Bon 15, 1000 Brussels, Belgium, Tel: +322 502 0391.

Genève : 15 rue des Savoises, 1205 Geneva, Switzerland, Tel: +41 22 321 2371.

New York : 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, New York, NY 10017, USA, Tel: +1 212 687 2091.

Organisations liées à Oxfam. Les organisations suivantes sont liées à Oxfam International :

Oxfam Japon Maruko bldg. 2F, 1-20-6, Higashi-Ueno, Taito-ku, Tokyo 110-0015, Japan

Tel: + 81 3 3834 1556. Courriel : info@oxfam.jp Web site: www.oxfam.jp

Oxfam Trust en Inde B - 121, Second Floor, Malviya Nagar, New Delhi, 1100-17, India

Tel: + 91 11 2667 3 763. E-mail: info@oxfamint.org.in Web site: www.oxfamint.org.in

Membre observateur d'Oxfam. L'organisation suivante est actuellement membre observateur d'Oxfam et travaille vers une possible adhésion totale :

Fundación Rostros y Voces (Mexique) Alabama No. 105 (esquina con Missouri), Col. Napoles, C.P. 03810 Mexico, D.F., Tel/Fax: + 52 55 5687 3002. Courriel :

comunicacion@rostrosyvoces.org Web site: www.rostrosyvoces.org

Published by Oxfam International June 2007

Published by Oxfam GB for Oxfam International under ISBN 978-1-84814-413-2