

**Conseil général  
Conseil du commerce des marchandises  
Comité du commerce et du développement  
Conseil des aspects des droits de propriété  
intellectuelle qui touchent au commerce  
Groupe de travail du commerce  
et du transfert de technologie**

Original: anglais

**MARGE DE MANŒUVRE POUR LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL – RÉÉQUILIBRER  
LES RÈGLES COMMERCIALES POUR PROMOUVOIR L'INDUSTRIALISATION  
ET RELEVER LES NOUVEAUX DÉFIS COMME LE CHANGEMENT  
CLIMATIQUE, LA CONCENTRATION DE LA PRODUCTION  
ET L'INDUSTRIALISATION NUMÉRIQUE**

COMMUNICATION PRÉSENTÉE PAR LE GROUPE AFRICAÏN (AFRIQUE DU SUD, ANGOLA,  
BÉNIN, BOTSWANA, BURKINA FASO, BURUNDI, CABO VERDE, CAMEROUN, CONGO,  
CÔTE D'IVOIRE, DJIBOUTI, ÉGYPTÉ, ESWATINI, GABON, GAMBIE, GHANA, GUINÉE,  
GUINÉE-BISSAU, KENYA, LESOTHO, LIBÉRIA, MADAGASCAR, MALAWI, MALI,  
MAROC, MAURICE, MAURITANIE, MOZAMBIQUE, NAMIBIE, NIGER, NIGÉRIA,  
OUGANDA, RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAÏNE, RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE  
DU CONGO, RWANDA, SÉNÉGAL, SEYCHELLES, SIERRA LEONE,  
TANZANIE, TCHAD, TOGO, TUNISIE, ZAMBIE ET ZIMBABWE)

La communication ci-après, datée du 1<sup>er</sup> mars 2023, est distribuée à la demande du Groupe africain.

---

## **1 LE CONTEXTE GÉNÉRAL**

1. L'économie mondiale est toujours aux prises avec la pandémie de COVID-19, l'insécurité alimentaire et la lenteur de la croissance économique. Divers facteurs, y compris l'instabilité géopolitique, continuent de freiner le redressement économique mondiale. Or cette situation a des répercussions profondes pour le commerce et le développement. Les pays en développement, y compris les pays les moins avancés (PMA), sont confrontés à un nouvel ensemble de défis mondiaux qui menacent leur développement économique et la réalisation des cibles associées aux Objectifs de développement durable (ODD) de l'ONU. Ils sont aussi exposés à des chocs extérieurs multiples : inflation galopante, crises alimentaires et énergétiques, perturbations des chaînes d'approvisionnement, concentration accrue du marché, extraction de rente grandissante avec des acteurs dominants sur des marchés caractérisés par des superprofits, sans oublier les difficultés liées à la balance des paiements.

2. Des débuts de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) à la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le système commercial multilatéral a toujours reconnu les différences de niveau de développement économique entre les Membres. L'Accord de Marrakech instituant l'OMC reconnaît en outre qu'il est nécessaire de faire des efforts positifs pour que les pays en développement, et en particulier les moins avancés d'entre eux, s'assurent une part de la croissance du commerce international qui corresponde aux nécessités de leur développement économique. Jusqu'à présent, cette question a été traitée au moyen d'exceptions aux règles et disciplines générales, accordant une certaine flexibilité aux pays en développement couramment appelée "traitement spécial et différencié" (TSD). Mais cette approche fragmentaire et ponctuelle n'a pas fonctionné.

## 2 LE CONTEXTE AFRICAIN

3. Les économies africaines ne parviennent pas à sortir de modes de production dominés par les industries extractives, leurs exportations étant concentrées sur des produits de base non transformés à faible valeur ajoutée.

4. L'Afrique continue de bénéficier de plusieurs mécanismes préférentiels d'accès aux marchés, y compris un TSD, mais son empreinte commerciale reste marginale à moins de 3% du commerce mondial. Si les régimes préférentiels ont des avantages, il arrive aussi qu'ils restreignent la promotion d'une détermination indépendante, libre et autonome par les économies africaines de leurs propres politiques nationales de développement, conformément à l'Agenda 2063 de l'Union africaine. De surcroît, les préférences sont accordées au bon vouloir des pays développés et sont révocables; bien souvent, le non-respect d'exigences politiques et autres des pays développés entraîne la suspension de l'accès préférentiel à leurs marchés. De plus en plus, l'accès aux marchés non réciproque est remplacé par des modèles entièrement réciproques.

5. Pour de nombreux États africains, le développement reste l'enjeu majeur à l'OMC, avec l'établissement de conditions équitables dans le commerce international. C'est ce qui oriente la stratégie et les positions de négociation du Groupe africain à l'OMC.

## 3 UNE MARGE DE MANŒUVRE POUR LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL

6. Dans un monde interdépendant, l'équilibre durable entre les règles nationales et mondiales repose sur la marge de manœuvre dont disposent les États: si elle est trop limitée, ils risquent de ne pas pouvoir répondre aux contraintes et besoins locaux, et cela nuit à l'efficacité et à la confiance au niveau des règles et institutions internationales. Toutefois, la marge de manœuvre nationale est à mettre en regard de la nécessaire coordination régionale et mondiale pour le développement durable et d'autres biens communs.

7. En dernière analyse, une politique commerciale réussie au niveau macroéconomique devrait promouvoir la diversification, l'augmentation de la valeur ajoutée et la modernisation industrielle, sans creuser les inégalités internes ou entre les pays ni contribuer à la dégradation de l'environnement. Les règles commerciales devraient accélérer la transformation structurelle, le développement industriel et la diversification dans les pays en développement et les PMA, afin de leur permettre de lutter contre l'inégalité et l'exclusion. Le système doit être adapté pour mieux répondre aux dynamiques et grandes tendances mondiales actuelles, y compris en contribuant effectivement à atteindre les ODD de l'ONU.

8. Les règles commerciales devraient ménager aux producteurs et aux pays en développement la marge nécessaire pour s'intégrer de manière plus significative et qualitative dans les chaînes de valeur et d'approvisionnement mondiales, non seulement en tant que fournisseurs et exportateurs de produits de base, mais aussi en tant que producteurs de biens intermédiaires et finals. Cette véritable intégration devrait aider les économies en développement à créer des emplois, et à développer leurs secteurs industriels, agricoles et agro-alimentaires, ainsi que leurs secteurs de services, dans un climat d'expansion et de renforcement des capacités industrielles.

9. En outre, compte tenu des incertitudes croissantes quant à l'approvisionnement énergétique mondial, une marge de manœuvre est aussi nécessaire pour promouvoir l'industrialisation verte, complément essentiel d'autres mesures d'adaptation et d'atténuation pour augmenter la résilience face au changement climatique. Le système commercial multilatéral a également un rôle clé à jouer pour que les possibilités de développement économique et industriel associées à la transition verte contribuent à la transformation structurelle des pays en développement et à leur positionnement dans les réseaux mondiaux de production et d'approvisionnement. Par conséquent, les pays en développement devraient se montrer prudents quant à une libéralisation tarifaire prématurée pour les biens et services environnementaux dans le contexte de la transition verte, avant d'avoir mis en place leurs propres capacités et moyens dans les domaines où ils jouissent d'avantages comparatifs et concurrentiels manifestes ou latents.

10. Le rééquilibrage des règles commerciales et la garantie de l'accès aux instruments de politique requis aideront les pays en développement et les PMA à se doter des capacités et moyens d'action

pour contenir et prévenir plus efficacement les chocs et les crises chroniques dans un monde en mutation, pour y répondre et pour s'en remettre.

11. Les règles de l'OMC comme celles qui concernent les mesures à la frontière ont aidé les pays en développement en améliorant la prévisibilité des échanges, mais trop souvent les Membres ont été empêchés de poursuivre leurs objectifs de développement et d'industrialisation par des règles qui ne leur permettaient pas de se servir des instruments de politique que d'autres Membres avancés avaient justement utilisés pour s'industrialiser. Dans bien des cas, les règles ne laissent pas de marge de manœuvre pour modifier la structure des économies, voire réindustrialiser des secteurs stratégiques. Ces limitations ont contribué à enraciner des déséquilibres de la production et du commerce dans l'économie mondiale. En outre, les déséquilibres sont exacerbés par les privilèges "spéciaux" que les pays développés ont et maintiennent, tandis que les pays en développement font l'objet de mesures punitives, de clauses de gradation et de diverses conditions, y compris en rapport avec le Système généralisé de préférences (SGP) et l'AGOA, qui ne correspondent pas à leurs priorités et besoins en matière de développement.

12. Plusieurs exceptions ou dérogations sont prévues pour les pays en développement compte tenu des difficultés économiques, sociales et administratives spécifiques auxquelles ils sont confrontés. Le G-90 a préconisé l'utilisation de ces "flexibilités" pour les Membres en développement, lesquelles sont énoncées aux articles XII (balance des paiements) et XVIII (industries naissantes et balance des paiements) du GATT de 1994, et dans les Accords sur l'agriculture, les MIC, les ADPIC et l'Accord SMC. Des dérogations additionnelles sont offertes par la Clause d'habilitation, qui crée en pratique des exceptions à la clause NPF du GATT pour les accords commerciaux préférentiels et les accords commerciaux Sud-Sud, ainsi que par plusieurs autres dérogations *ad hoc*.

13. L'article XX du GATT permet de déroger aux règles de l'Accord pour atteindre certains objectifs légitimes de politique générale, parmi lesquels la protection de la moralité publique, la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux, la conservation des ressources naturelles épuisables, et les restrictions à l'exportation de matières premières produites à l'intérieur du pays et nécessaires pour assurer à une industrie nationale de transformation les quantités essentielles desdites matières premières. Il conviendrait cependant de revoir certaines limitations découlant des Accords de l'OMC pour ménager une flexibilité dans l'application et l'interprétation, et une marge de manœuvre aux pouvoirs publics pour faire face à la polycrise actuelle d'une manière plus inclusive et plus agile. La marge de manœuvre additionnelle que le Groupe africain appelle de ses vœux ne doit donc pas être confondue avec les dispositions existantes en matière de TSD qui figurent dans plusieurs Accords de l'OMC. Elle devrait au contraire être envisagée comme faisant partie intégrante du processus de réforme de l'OMC, dont le but est que cette institution multilatérale collectivement bâtie par ses Membres soit mieux à même de réagir aux conséquences de ladite polycrise dans leur intérêt.

14. Le Groupe africain invite donc les Membres à engager des discussions pour préciser ce que signifient les appels qui se multiplient en faveur d'une plus grande marge de manœuvre, permettant de promouvoir l'industrialisation et de faire face aux regroupements et à la concentration du pouvoir sur le marché pour certains produits et services clés. Les discussions doivent également porter sur les nouveaux défis à relever tels que les effets du changement climatique et de l'industrialisation numérique sur les réseaux nationaux, régionaux et mondiaux de production et d'approvisionnement.

15. Par ailleurs, le Groupe africain a identifié l'Accord sur les MIC, l'Accord SMC, l'Accord sur les ADPIC et le transfert de technologie comme des accords et domaines clés au sujet desquels les Membres peuvent engager des discussions de fond. Ces discussions devraient viser à rééquilibrer les règles commerciales et à les calibrer de façon qu'elles favorisent la transformation structurelle, la diversification et l'industrialisation de manière inclusive et équitable.

16. Les Accords ou domaines cités ne sont en aucun cas les seuls où il faudrait qu'existe la marge de manœuvre nécessaire pour contribuer à l'industrialisation. D'autres domaines pourraient notamment être identifiés au fil des discussions de fond, y compris le rôle du commerce, de la dette et des finances, ainsi que la portée et le rôle de la protection des industries naissantes en tant qu'outils ou mesures complémentaires.

### 3.1 Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (Accord sur les MIC)

17. L'Accord de l'OMC sur les MIC est entré en vigueur en 1995, dans le cadre des négociations du Cycle d'Uruguay. Les Membres considèrent de plus en plus les MIC comme des instruments utiles pour le développement industriel et la diversification économique. Dans un contexte de perturbation des chaînes d'approvisionnement mondiales, de pandémies, de conflits géopolitiques et de reconfiguration de la mondialisation, il importe de voir comment ces outils peuvent servir à relever les défis du moment. L'attention portée aux stratégies d'atténuation et d'adaptation face au changement climatique fait ressortir d'autant plus la nécessité de développer les capacités nécessaires pour la transformation structurelle et la décarbonation en réponse à ces impératifs.

18. Il semblerait que tous les Membres emploient les MIC pour renforcer les capacités de fabrication nationales et stimuler les relations de production. Cela n'est guère surprenant, car le besoin croissant de délais plus courts au niveau des entreprises et l'incertitude de l'offre ont incité beaucoup d'acteurs à envisager la production de biens et de services plus près des marchés, les coûts internationaux de logistique et d'approvisionnement n'étant pas encore revenus aux niveaux d'avant la pandémie. Cette situation a aussi entraîné des tensions et des différends notables.

19. Par exemple, les prescriptions relatives à la teneur en éléments locaux étaient le principal motif des différends portés devant l'OMC depuis 2010 concernant les subventions en faveur des énergies renouvelables. Dans ces affaires, les prescriptions en question étaient toujours contestées au titre de l'article III du GATT, de l'Accord sur les MIC et de l'Accord SMC, et en lien avec des interventions des gouvernements de pays développés et en développement. Cela montre clairement qu'il est de plus en plus intéressant pour les Membres dans leur ensemble d'avoir recours à ces instruments pour atteindre les objectifs qu'ils jugent légitimes.

20. Il est donc pertinent de réfléchir au niveau du seuil qui peut être appliqué pour déterminer le caractère équitable et proportionné des mesures que les Membres choisissent d'adopter pour parvenir à ces objectifs légitimes. Un système qui ne répond pas aux défis auxquels ses Membres sont confrontés et donne une interprétation rigide ne peut qu'échouer ou subir une crise de crédibilité et de légitimité, ou conduire à des tensions commerciales. Un cadre multilatéral est nécessaire en vue de ménager une marge de manœuvre, surtout aux pays en développement, pour utiliser des prescriptions relatives à la teneur en éléments locaux et d'autres instruments pour permettre et encourager le développement stratégique et le maintien des capacités nationales et régionales. Cela permettrait aux pays en développement de mettre à profit les avantages tirés du commerce, tout en assurant leur diversification industrielle, les objectifs climatiques et la transformation numérique.

### 3.2 Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (Accord SMC)

21. L'Accord SMC contient des règles multilatérales indiquant si une subvention peut ou non être accordée par un Membre. L'application se fait dans le cadre du mécanisme de règlement des différends de l'OMC ou par l'imposition de droits compensateurs ou de mesures compensatoires. Il est instructif à cet égard que les pays en développement soient les principales cibles des mesures des économies développées.

22. L'expiration en 2000 de l'article 8 de l'Accord SMC, qui ménageait aux Membres une certaine marge de manœuvre pour faire face aux défis liés à la technologie, à la pauvreté et à l'environnement – autant de questions cruciales pour le développement durable – est un problème que les Membres doivent réexaminer à la lumière des nouveaux défis mondiaux. L'article 8 identifiait des subventions ne donnant pas lieu à une action (catégorie verte), pour la recherche, le développement régional et la protection de l'environnement. Certains pays ont profité de cette disposition, mais ils n'avaient pas encore atteint leur plein potentiel quand elle est arrivée à expiration en 2000.

23. La Déclaration de Doha offre la possibilité de négocier le rétablissement et l'expansion de telles subventions, en particulier pour les cas où elles servent à corriger les nombreuses distorsions du système commercial mondial. Sur fond de polycrise, les tensions sont attisées entre les règles commerciales multilatérales et les exigences des entreprises nationales, des marchés et des sociétés. Ces tensions incitent de nombreux Membres à agir unilatéralement, ce qui crée un environnement commercial imprévisible continuant de désavantager les pays en développement, surtout en Afrique. Beaucoup de Membres ont eu recours aux subventions, mais on constate des

différences s'agissant des systèmes politiques qui les octroient, du sens fondamental qu'elles revêtent dans ces systèmes, et des formes qu'elles peuvent prendre. Si les pays développés peuvent se permettre d'agir unilatéralement, les pays en développement se heurtent à plusieurs facteurs, notamment la situation géopolitique et les rapports de forces inégaux sur les marchés, qui les rendent vulnérables à des mesures punitives et de rétorsion de grande ampleur. Pour que le système commercial multilatéral soit juste et équitable, il est urgent de mettre en place un cadre multilatéral qui offre marge de manœuvre et prévisibilité aux pays en développement pour déployer des mesures légitimes.

24. Compte tenu du rôle central des subventions pour les conflits et la stabilité à l'avenir, l'OMC doit trouver un moyen de leur faire une place et de les gérer. Il faudrait réfléchir aux flexibilités requises dans le contexte de l'Accord SMC pour permettre aux pays en développement d'accorder des subventions – y compris par le biais d'initiatives de localisation complémentaires – pour le développement industriel et la transformation structurelle (financement de la recherche dans le domaine technologique, diversification de la production et développement), et pour autoriser des mesures visant à promouvoir l'industrialisation verte pour faire face au changement climatique ainsi que des ristournes sur fret pour modérer les coûts élevés du transport. On pourrait ainsi créer une "catégorie verte", en réexaminant la marge de manœuvre et les outils qui avaient été éliminés au cours de la mise en œuvre de l'Accord SMC après le Cycle d'Uruguay.

### **3.3 Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Accord sur les ADPIC) et transfert de technologie**

25. La technologie et le savoir-faire technique sont essentiels pour améliorer la productivité et accroître la compétitivité des entreprises et des secteurs, pour promouvoir la croissance des exportations et pour concrétiser les aspirations des pays en développement, surtout en Afrique. L'OMC doit faire en sorte que les règles commerciales assurent un meilleur équilibre entre d'un côté la protection et les incitations pour la recherche et l'innovation, et de l'autre les besoins émergents de la société. Le déséquilibre a été mis en exergue durant la pandémie de COVID-19.

26. Le transfert de technologie est un instrument important pour réduire les écarts en matière de technologie et de productivité, comme la fracture numérique. Il permet de promouvoir une véritable intégration des pays en développement dans le commerce mondial. L'article 8 de l'Accord sur les ADPIC dispose que les Membres pourront prendre des mesures pour promouvoir l'intérêt public aux fins de leur développement économique et technologique. Les articles 7 et 8 expriment l'intention des rédacteurs de l'Accord de permettre l'adoption de mesures pour protéger les intérêts sociétaux. Les Membres n'ont cependant pas élaboré de mécanismes pour atteindre ces objectifs.

27. Par ailleurs, l'article 66:2 de l'Accord sur les ADPIC oblige les pays développés Membres à offrir des incitations aux entreprises et institutions sur leur territoire afin de promouvoir et d'encourager le transfert de technologie vers les PMA Membres pour leur permettre de se doter d'une base technologique solide et viable. Les PMA ont exprimé des réserves quant à la mesure dans laquelle cette obligation a été remplie.

28. L'OMC doit élaborer un cadre pour le transfert de technologie, y compris un ensemble de mécanismes appropriés pour faire en sorte que le transfert de technologie soit abordable et accessible aux pays en développement. Il est urgent de faciliter le transfert de technologie numérique et verte pour la transformation structurelle des pays africains. Le Conseil des ADPIC et le Groupe de travail du transfert de technologie pourraient être chargés d'examiner cette question dans le cadre de leurs mandats.

## **4 L'IMPORTANCE DU MULTILATÉRALISME ET LA NÉCESSITÉ DE REMÉDIER À L'UNILATÉRALISME**

29. On assiste dans l'économie mondiale à des réorientations politiques importantes dans les pays avancés, comme la relocalisation, qui ont d'énormes répercussions pour les pays en développement. La pandémie, les perturbations des chaînes d'approvisionnement et les tensions géopolitiques ont illustré les risques que présente la concentration du pouvoir et de la production sur les marchés, entre les mains de quelques-uns et aux dépens du plus grand nombre. Pareille situation ne peut que créer et mettre en relief des tensions entre les règles commerciales et la marge de manœuvre dont

les Membres ont besoin pour relever les nouveaux défis qui exigent qu'ils interviennent pour protéger leurs intérêts légitimes.

30. Les mesures unilatérales et punitives appliquées par certains dessinent des politiques du "chacun pour soi" qui modifient les conditions de concurrence, verrouillent les progrès technologiques et ont des coûts économiques importants, surtout pour les pays en développement. Au vu des défis mondiaux actuels, un cadre multilatéral destiné à rééquilibrer les règles commerciales pour promouvoir la production nationale et régionale doit être élaboré d'urgence. Cela donnera aux pays en développement les moyens d'apporter des réponses équitables et équilibrées.

## **5 LA VOIE À SUIVRE**

31. Un équilibre des intérêts doit être trouvé dans le système commercial multilatéral, pour que les règles soient prévisibles mais laissent aux Membres la marge de manœuvre nécessaire pour atteindre leurs objectifs de développement. Un tel équilibre exige que les Membres disposent d'une flexibilité pour adopter des mesures légitimes en vue de surmonter des défis communs, présents et à venir, parmi lesquels le changement climatique, le développement industriel et économique inégal, la création d'emplois et le relèvement des niveaux de vie. Certains objectifs légitimes de politique générale soulignent bien, comme le préambule de l'Accord de Marrakech, que le commerce n'est pas une fin en soi, mais plutôt un moyen de contribuer au progrès humain et social.

32. Le Groupe africain préconise donc que les Membres mènent des discussions ciblées pour remédier aux contraintes inhérentes à certains Accords de l'OMC qui limitent la marge de manœuvre pour stimuler l'industrialisation, la diversification économique et les programmes de transformation structurelle, y compris la capacité de relever les nouveaux défis comme le changement climatique. Dans un contexte de recrudescence de l'unilatéralisme et des politiques du chacun pour soi, assortie d'inévitables tensions et litiges commerciaux, la présente communication souligne encore l'importance et la pertinence du multilatéralisme comme moyen d'adapter les règles commerciales pour répondre à la polycrise actuelle. Bien que le Conseil général conduise et supervise les discussions de fond concernant les politiques, il pourrait déléguer certaines discussions au Comité du commerce et du développement, ou à tout organe de l'OMC pertinent en l'espèce. Les Membres pourraient aussi présenter des propositions spécifiques aux organes pertinents en ce qui concerne le recalibrage des règles commerciales visant à ménager une marge de manœuvre pour le développement industriel.

---