

4

COMMERCE INTERNATIONAL

« La division du travail entre les nations est telle que certaines n'en connaissent que les avantages et les autres les désavantages. »

Eduardo Galeano ¹

Commerce international : débloquent le potentiel de développement humain

Hypocrisie et discrimination ne constituent en aucun cas une base solide pour faire fonctionner un système multilatéral réglementé

« Aussi longtemps que les lions n'auront pas leur historien », dit un proverbe africain, « les récits de chasse tourneront toujours à la gloire du chasseur ». Cette phrase pourrait s'appliquer au commerce international. Pour les partisans de la mondialisation, le développement rapide du commerce mondial de ces deux dernières décennies s'est présenté comme une réelle bénédiction, en particulier pour les plus démunis. Mais la réalité est plus prosaïque. Un commerce développé offre des possibilités incommensurables en termes de développement humain. Pratiqué dans les conditions adéquates, cette activité présente un potentiel non négligeable de réduction de la pauvreté, de restriction des inégalités et de victoire sur les injustices économiques. Pour un très grand nombre des pays les plus pauvres, et pour des millions de personnes indigentes, ces conditions restent encore à établir.

Une coopération multilatérale est indispensable à la communauté internationale pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), ainsi que d'autres objectifs de développement à une échelle plus vaste. Les législations de commerce international et les politiques de commerce au niveau national doivent être combinées à une prise d'engagement de réduction de la pauvreté. Une telle action devrait commencer par la reconnaissance de l'idée selon laquelle un commerce plus ouvert, qui se traduirait par exemple par une croissance économique, n'est pas une fin en soi, mais un moyen d'élargir les capacités humaines. Les indicateurs de croissance de cette ouverture—tels que l'augmentation des exportations, qui élèverait les ratios commerce-PIB—sont des éléments importants mais ne sont pas préposés au développement humain.

Le commerce est définitivement le caractère interdépendant qui maintient les nations soudées. Cet aspect a contribué à quelques avancées notoires en matière de développement humain, permettant à des millions de personnes de sortir de la pauvreté et de profiter également de la richesse engendrée par la mondialisation. Néanmoins, plusieurs millions d'autres ont été oubliés. Les coûts et les bénéfices générés par le commerce ont été répartis de manière inégale parmi les pays et au sein des nations, entretenant de la sorte un modèle de mondialisation qui crée des

richesses pour certains, dans des contextes de pauvreté de masse et d'inégalités toujours plus creusées pour d'autres.

Les règles du jeu sont au cœur du problème. Les gouvernements des pays développés perdent rarement une occasion de prôner les vertus des marchés ouverts, des situations équitables et du libre-échange, en particulier lorsqu'ils s'adressent aux pays en position de faiblesse économique. Pourtant, ces mêmes gouvernements maintiennent un gigantesque réseau de barrières protectionnistes à l'égard de ces pays en voie de développement. Leurs dépenses destinées aux subventions agricoles se comptent en millions de dollars. Ce type de politique détourne les bénéfices de la mondialisation vers les pays riches, tout en privant des millions de personnes, dans les pays en voie de développement, d'une chance de profiter de leur part des bénéfices commerciaux. Hypocrisie et discrimination ne constituent en aucun cas une base solide pour faire fonctionner un système multilatéral réglementé et orienté vers le développement humain.

Les négociations menées lors du cycle de Doha de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) laissent entrevoir une possibilité de changement des règles du jeu. À ce jour, cette chance n'a toujours pas été saisie. Lancé en 2001, le Doha fut alors annoncé comme un « cycle de développement ». Les pays industrialisés ont promis de prendre des mesures

Le niveau de vie des populations des pays riches comme celui des populations des pays pauvres dépend de plus en plus du commerce

pratiques afin d'aboutir à une répartition des bénéfices de la mondialisation plus égalitaire. Quatre ans plus tard, rien de conséquent n'a encore été réalisé. Les barrières tarifaires restent intactes, les subventions agricoles ont été augmentées et les pays industrialisés ont poursuivi leur politique agressive, relative aux investissements, aux services et à la propriété intellectuelle, risquant ainsi de renforcer les inégalités au niveau mondial. En outre, les questions de nature vitale pour les pays en voie de développement les plus pauvres—notamment la question du déclin prolongé du traitement des matières premières—ne figurent que très rarement au programme de commerce international.

Tenir la promesse du « cycle de développement » ne résoudra pas tous les problèmes que soulève le commerce international en ce qui concerne la question du développement humain. Les meilleures règles ne suffiraient pas à pallier aux inconvénients systémiques liés au faible niveau des revenus, à la pauvreté et aux inégalités scolaires et sanitaires. De telles règles ne réduiront pas non plus les inégalités structurelles qui existent au sein des nations et qui privent les plus pauvres d'une possibilité de partage des richesses engendrées par les activités commerciales. Pourtant, si nous ne parvenons pas à faire coïncider les règles commerciales multilatérales avec un engagement de développement humain, les conséquences seront des plus graves. Presque immédiatement, un tel échec serait suscepti-

ble de freiner les perspectives d'accélération de la progression vers les OMD. La crédibilité et la légitimité du système commercial réglementé seraient également touchées par les insuccès du cycle de Doha, impliquant par là des conséquences graves pour l'avenir du multilatéralisme. À l'heure où le partage de la sécurité et des richesses dépend de plus en plus d'un climat multilatéral réglementé, les coûts d'un échec se répercuteront bien au-delà du système commercial.

La première section de ce chapitre fournit un aperçu des développements réalisés au sein du système de commerce international dans un climat de mondialisation. Cet aspect remet en question l'argument selon lequel une intégration économique par le commerce entraîne une convergence et permet d'identifier certaines des circonstances dans lesquelles le commerce contribue au développement humain - ou l'entrave. La deuxième section s'attarde sur la manière dont le système commercial est manipulé pour favoriser les pays riches. La troisième section se penche sur un ensemble de questions qui dépassent la sphère des règles multilatérales, qui excluent les pays pauvres du commerce mondial, notamment sur la crise prolongée des marchés de matières premières et sur le rôle, de plus en plus conséquent, de gardiens des marchés occidentaux que jouent les supermarchés. La section finale propose un programme consacré à la transformation du cycle de négociations commerciales actuel en un cycle réel de développement.

4

Un monde interdépendant

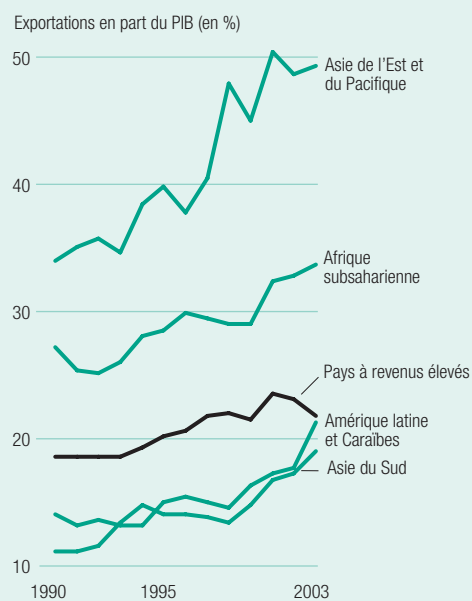
Une intégration mondiale en profondeur, par le biais du commerce, n'est pas sans précédent. À la fin du 19^{ème} siècle, les circulations transfrontalières de biens, de capitaux et d'informations, généraient une puissante dynamique d'intégration mondiale. La circulation d'une frontière à l'autre de population, de biens et d'investissements, était alors bien plus importante qu'aujourd'hui : dans les quatre décennies qui ont précédé la Première Guerre Mondiale, 36 millions de personnes ont quitté l'Europe, permettant ainsi d'amoindrir la pauvreté et de réduire les inégalités de revenus.² L'univers mondialisé du début du 20^{ème} siècle a été brisé par la Première Guerre Mondiale et la Grande Dépres-

sion. Il y environ vingt-cinq ans, le commerce et les financements internationaux donnaient un nouvel élan à l'intégration mondiale, qui commença alors à reprendre sérieusement. Depuis lors, des changements considérables ont été opérés en matière de structure des échanges commerciaux, même si l'aspect continu de cette évolution s'est avéré aussi important que le changement.

Commerce et niveaux de vie mondiaux

Le commerce a été un des plus puissants moteurs de l'intégration mondiale. Ces dix dernières années, la valeur des exportations mondiales a presque

Figure 4.1 Les exportations augmentent la part de revenu



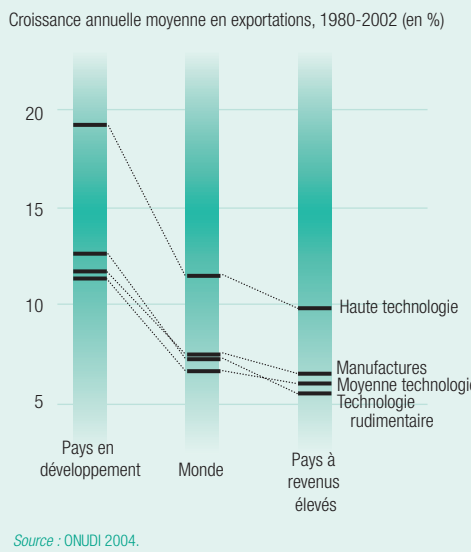
Source : Banque mondiale 2005f.

doublé, atteignant 9 billions de dollars en 2003.³ La production mondiale a augmenté plus lentement, de telle manière que la part d'exportations dans le PIB mondial, ainsi que des revenus de la plupart des pays, s'est également accrue (figure 4.1). Les exportations comptent aujourd'hui pour plus d'un quart des revenus mondiaux et pour plus d'un tiers des revenus d'Afrique subsaharienne.

L'interdépendance est le corollaire de l'augmentation des exportations. Les niveaux de vie des populations des pays riches comme pauvres dépendent de plus en plus de l'activité commerciale. Derrière une économie compliquée, la mondialisation donne un résultat des plus simples : la prospérité de tout pays du système commercial mondial dépend de la prospérité des autres. Il est vrai que cette interdépendance présente une architecture asymétrique : les pays en voie de développement restent plus dépendants des pays industrialisés pour les marchés d'exportation que ne le sont les pays industrialisés des pays en voie de développement. Mais dans l'univers mondialisé de ce début de vingt et unième siècle, les destins de toutes les nations se lient de manière inextricable.

Cette interdépendance toujours plus profonde est allée de pair avec un changement du commerce mondial d'ordre structurel. Les exportations de produits industriels ont servi de catalyseur pour l'intégration, entraînée par le commerce de produits de haute tech-

Figure 4.2 Accroissement des exportations mondiales de produits manufacturés

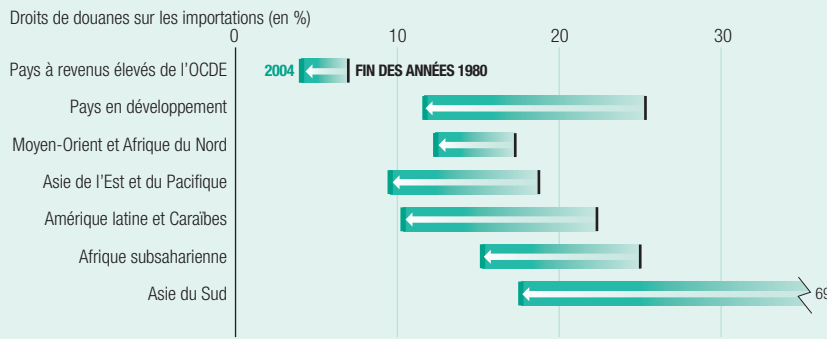


Source : ONUDI 2004.

nologie (comme les composants électroniques ou le matériel informatique) et de produits de moyenne technologie (comme les pièces automobiles ; figure 4.2). L'échange de services commerciaux est également en pleine croissance et représente aujourd'hui un quart des activités commerciales mondiales. Toutefois, la part des produits agricoles et des matières premières dans le commerce mondial continue à diminuer de manière stable, passant d'une valeur de 15 % à 10 % des parts depuis 1980.⁴ Les structures des échanges ont également évolué. Un de ces développements les plus importants s'est traduit par une croissance des échanges commerciaux entre les pays en voie de développement.⁵ Aujourd'hui, plus de 40 % des exportations des pays en voie de développement sont destinées aux autres pays en voie de développement.

La part des pays en voie de développement dans les marchés mondiaux s'élargit. Ensemble, ces pays comptaient pour près d'un quart des produits industrialisés exportés mondialement en 2003, soit le double de leur part de 1980. En termes de valeurs, les produits issus de l'industrie représentent 80 % des exportations des pays en voie de développement. La croissance des exportations dans les pays en voie de développement devance désormais celle des pays industrialisés, ceci dans tous les domaines technologiques—mais de manière encore plus spectaculaire dans le secteur de la haute technologie. Seul le secteur de l'agriculture, un domaine dans lequel les pays en voie de développement sont nettement plus avantagés, n'a pas vu les pays industriels perdre de parts de marché—témoignant

Figure 4.3 Les tarifs douaniers baissent



Source : Banque mondiale 2005a.

ainsi du pouvoir des politiques protectionnistes et des subventions agricoles.

Ce changement de politique, associé aux nouvelles technologies, a permis de créer les conditions favorables à l'augmentation des échanges. Les barrières tarifaires à l'importation et les restrictions imposées aux investissements étrangers ont été levées partout dans le monde, en particulier dans les pays en voie de développement. Les tarifs douaniers ont été réduits, les listes tarifaires simplifiées et les barrières non tarifaires retirées. Les barrières tarifaires moyennes des pays en voie de développement sont passées de 25 % à la fin des années 1980, à 11 % aujourd'hui, alors que la plus grande partie des libéralisations ont été réalisées de manière unilatérale (figure 4.3).⁶ Dans le même temps, la chute des coûts de transport, la baisse des prix des communications et les nouvelles technologies de l'information ont ouvert de nouvelles frontières.

Le développement des systèmes de production mondiale est une des caractéristiques les plus déterminantes de la mondialisation actuelle. Lorsque, en 1908, la première Ford Modèle T s'est ébranlée sur la chaîne de montage de l'usine Ford à Détroit, on se trouva alors face à une voiture de fabrication nationale authentique et entièrement assemblée sous le même toit. Un siècle plus tard, la production des États-Unis représente seulement près d'un tiers de la valeur ajoutée pour les automobiles de production nationale. Comme dans les autres secteurs industriels, la production préalable de marchandises dans un endroit spécifique est décomposée en parties distinctes, les composants et les produits étant assemblés par des réseaux de production qui englobent un grand nombre de pays.⁷

Si l'on prend en exemple la console Xbox de Microsoft—une console de jeux vidéo de gamme

haute technologie et munie de dispositifs à la pointe de la technologie. Sa fabrication est confiée à une entreprise taïwanaise. Les processeurs Intel proviennent de l'un des onze sites de production, y compris de ceux situés en Chine, au Costa Rica, en Malaisie et aux Philippines. Les processeurs graphiques sont fabriqués par l'usine appartenant à une entreprise américaine et située dans la province chinoise de Taïwan. Le disque dur est assemblé en Chine et est constitué de composants fabriqués en Irlande. Le lecteur DVD est produit en Indonésie. Les opérations d'assemblage final ont récemment changé de site de fabrication, passant de celui situé au Mexique pour être dirigées vers le site chinois.⁸

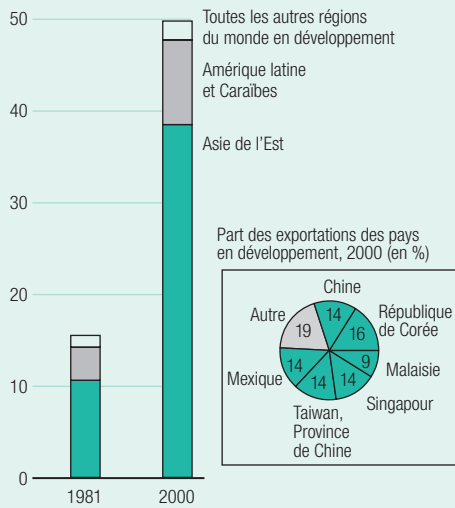
Le cas Xbox est un microcosme représentatif de la façon dont une production se déroule en climat de mondialisation. Dans le domaine de l'électronique informatique, les centres d'opérations régionaux, basés en Asie Orientale, contrôlent les réseaux mondiaux. Il a été estimé que deux tiers des composants informatiques commercialisés aux États-Unis ont d'abord fait escale à Dongguan, en Chine, et parfois à plusieurs reprises.⁹ La notion d'« automobile nationale » appartient au passé. General Motors produit des boîtes de vitesse assemblées au Mexique, des bouchons de radiateurs provenant d'usines situées à Chennai en Inde, et des revêtements de sièges qu'elle se procure auprès de fournisseurs indonésiens et ayant recours à des matériaux importés de Chine.

Cette fragmentation de la production s'est accompagnée d'autres changements bien plus importants. Certains services, qui auparavant ne pouvaient être fournis que par des entreprises nationales, peuvent aujourd'hui être commercialisés au niveau international. De nos jours, les entreprises occidentales ne sous-traitent pas uniquement les services informatiques, mais également la gestion des données, les services de renseignements et les déclarations de sinistres. Parmi les conséquences de ces changements, on observe la croissance démesurée des secteurs de sous-traitance en matière de technologie de l'information et des affaires. Les domaines de la recherche, de la gestion des données ainsi que la fourniture de services techniques font également l'objet de sous-traitance. General Electric dirige actuellement un des plus importants laboratoires de recherche aérospatiale au monde, situé à Bangalore, l'Inde ayant suivi l'exemple d'entreprises telles qu'Intel et Texas Instruments quant à la délocalisation de ses dispositifs de recherche.

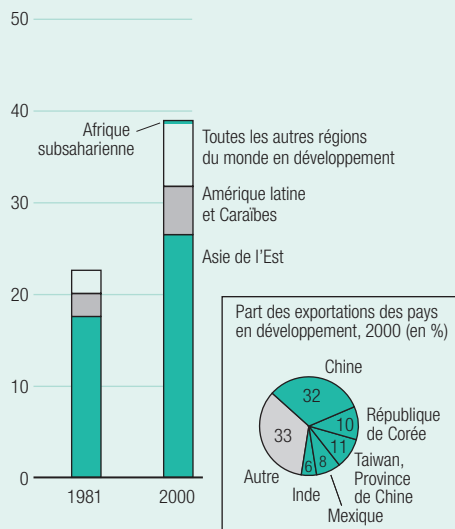
Figure 4.4 Le succès de l'exportation est très concentré

Exportations de haute et moyenne technologie

Part des exportations mondiales (en %)



Exportations de technologie rudimentaire
Part des exportations mondiales, (en %)

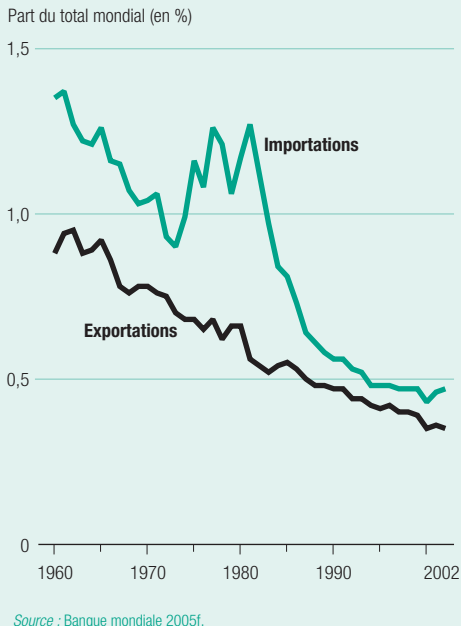


Source : Calculé à partir des données sur les exportations, ONUDI 2004.

Les limites de la convergence

Le développement des échanges commerciaux, considéré comme catalyseur d'une nouvelle ère de convergence, est un des mythes majeurs en termes de mondialisation. Selon cet argument, l'élargissement commercial rétrécit le fossé existant entre les pays riches et les pays pauvres en ce qui concerne les revenus, le cercle des pays en développement bénéficiant par là d'un accès aux nouvelles technologies et aux nouveaux marchés. Comme beaucoup de mythes, celui-ci associe éléments de vérité à une coquette dose d'exagération.

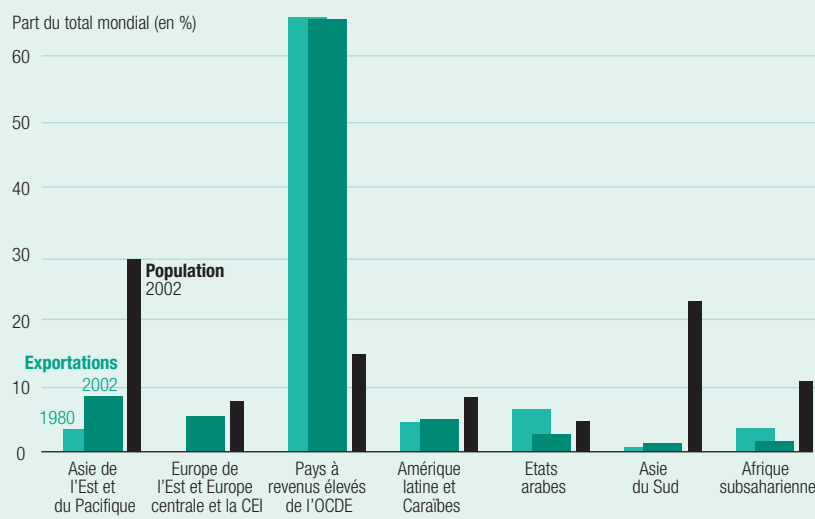
Figure 4.5 Baisse de la part dans le commerce mondial de l'Afrique subsaharienne



Certains pays rattrapent ainsi leur retard, bien que commençant très bas. Mais une intégration réussie reste l'exception plutôt que la règle—et le commerce est souvent source d'inégalité autant que de prospérité au niveau mondial. Pour la majorité des pays, mondialisation rime avec divergence et marginalisation.

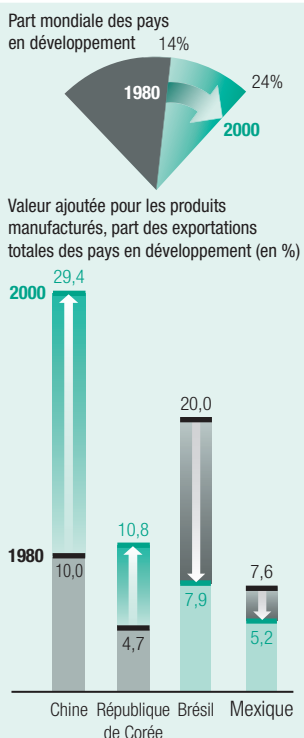
La réussite en matière de commerce mondial dépend de plus en plus de la possibilité d'intégrer des produits industriels à des marchés dont la valeur ajoutée est de niveau supérieur. La majorité du développement croissant de la part de marché mondial réservée aux marchandises issues de l'industrie, est concentrée dans une seule région—l'Asie Orientale—et dans un petit groupe de pays (figure 4.4). Depuis 1980, cette région de l'Asie a plus que doublé sa part d'exportations de produits de fabrication industrielle au niveau mondial, soit une valeur de 18 % du total des parts. Tous les cinq ans environ, la Chine a également doublé sa participation au commerce mondial. La Chine est aujourd'hui à l'origine d'un cinquième des exportations mondiales de textiles, et d'un tiers de téléphone portables, et elle est également le plus grand exportateur d'appareil ménagers, de jouets et de composant électroniques informatiques. Le Mexique voit également se développer sa part de marché mondial. Toutefois, la présence très visible d'un groupe de pays exportateurs en voie de développement, est susceptible de laisser une impression trompeuse. Sept pays en voie de développement produisent à eux seuls plus

Figure 4.6 Exportations mondiales : les pays riches dominent toujours



Source : Calculé à partir des données sur les exportations et la population, Banque mondiale 2005f.

Figure 4.7 Valeur ajoutée pour les produits manufacturés : glissement des parts dans les pays en développement



Source : ONUDI 2004.

de 70 % des exportations de produits de technologie traditionnelle, et 80 % des exportations de produits de haute technologie.¹⁰

Comme ces chiffres le suggèrent, la convergence connaît des limites. La majeure partie du monde en voie de développement n'a guère plus qu'un pied dans les marchés d'exportation industrielle. À l'exception du Mexique, la présence de l'Amérique Latine au sein des marchés d'exportation industrielle reste limitée et en position de recul. Le Mexique représente aujourd'hui plus de la moitié des exportations de produits de fabrication industrielle de cette région. La part de l'Asie du Sud en matière d'exportations mondiales est en nette augmentation, notamment grâce à la croissance des exportations indiennes. Pourtant, le développement du commerce international n'est que très peu responsable du ralentissement de la marginalisation de l'Afrique subsaharienne. Tandis que le commerce, en tant que part du PIB, s'est développé—passant de 40 % à 55 % depuis 1990—la part d'exportations mondiales de la région (excluant l'Afrique du Sud) a chuté à 0,3 % (figure 4.5). À l'heure actuelle, la part des exportations mondiales de l'Afrique subsaharienne, avec 689 millions d'habitants, représente moins de la moitié des parts de la Belgique, qui compte 10 millions d'habitants.

Le cas de l'Afrique subsaharienne démontre très clairement la manière dont les pertes en termes de parts de marché sont susceptibles de dépasser les bénéfices liés aux aides et à l'allègement de la dette. Si l'Afrique bénéficiait aujourd'hui de la même part d'exportations mondiales qu'en 1980, le total de ses

exportations atteindrait un montant aujourd'hui supérieur de quelques 119 milliards de dollars (en dollars indexés en 2000). Ce chiffre est équivalent à cinq fois le montant des aides et épargnes budgétaires fournies en 2002 par les services d'allègement de la dette des pays à revenus élevés.

Ces limites de la convergence de l'intégration mondiale sont des éléments marquants. Après plus de vingt années de croissance commerciale rapide, les pays à revenus élevés, représentant 15 % de la population mondiale, produisent encore deux tiers des produits exportés mondialement—un moindre déclin depuis la place qu'ils tenaient en 1980 (figure 4.6). Ces signes de convergence revêtent un caractère encore moins imposant basé sur les parts de marché actuelles. Si l'on en croit l'augmentation de ses exportations de plus de 10 % par an depuis 1990, l'Inde pourrait tenir une place éminente parmi les économies mondiales en termes de croissance rapide des activités d'exportation, mais elle ne représente toujours que 0,7 % des exportations mondiales.

Les parts de marché mondial des exportations ne dressent qu'un tableau partiel des divergences existantes au sein du commerce mondial. La capacité des pays à convertir le fruit de leurs exportations en un revenu plus élevé—et donc en une amélioration des niveaux de vie et une réduction de la pauvreté—ne dépend pas uniquement du volume de production et d'exportation, mais également de la valeur ajoutée—une manière de mesurer les richesses générées. La valeur ajoutée obtenue par le biais de la production industrielle, est celle qui a le plus d'influence sur la répartition des revenus mondiaux et sur les profits générés par le commerce. L'élément négatif, du point de vue de la répartition mondiale, réside dans le fait que l'équilibre des puissances au sein de la sphère industrielle mondiale n'a que très peu évolué en 25 ans d'intégration mondiale.

Entre 1980 et 2000, la valeur ajoutée manufacturière des pays en voie de développement a augmenté de plus de 5 %—soit le double du taux relevé dans les pays industrialisés.¹¹ Mais près de la totalité de cette augmentation a été observée en Asie Orientale, et les pays riches représentent encore plus de 70 % de la valeur ajoutée manufacturière à l'échelle mondiale.

Ces décalages entre l'Asie Orientale et l'Amérique Latine témoignent de la différence de concept qui existe entre l'idée de croissance des exportations et celle d'exportations fructueuses. En termes de valeur

ajoutée manufacturière, l'Amérique Latine perd des parts de marchés, en comparaison avec l'Asie Orientale (figure 4.7). Même le Mexique, l'exportateur le plus dynamique d'Amérique Latine, perd des parts de marchés par rapport à l'Asie Orientale et, plus spectaculaire encore, par rapport à la Chine.¹² En voici l'explication : le Mexique est un producteur à faible valeur ajoutée de produits de haute technologie dont la valeur ajoutée est, elle, élevée. Une part importante de la croissance des exportations est fondée sur le simple assemblage et la re-exportation de produits importés dans des maquiladoras, avec une amélioration des performances technologiques limitée.¹³ À un niveau de technologie moindre, le modèle mexicain de croissance élevée des exportations et de faible valeur ajoutée se retrouve chez un grand nombre de pays. Les pays exportateurs de vêtements comme le Bangladesh, le Honduras et le Nicaragua correspondent à cette catégorie.

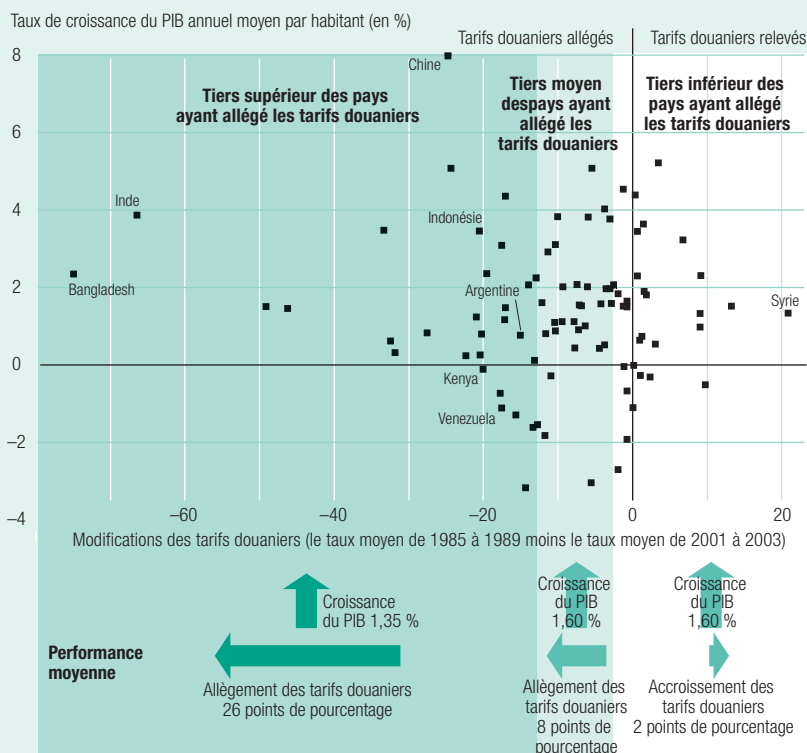
L'intégration mondiale par le commerce a été marquée par des éléments de continuité comme de changement. Bien que les parts du secteur de l'agriculture soient en position de recul au sein du commerce mondial, beaucoup de pays pauvres dépendent considérablement des exportations agricoles. Un nombre supérieur à cinquante pays en voie de développement dépendent de l'activité agricole, qui représente au minimum un quart de leurs recettes d'exportation. Ces pays empruntent actuellement un chemin descendant. Ils exportent des produits qui représentent une part du commerce et des revenus mondiaux en déclin, et qui, de la sorte, mettent en péril leur place au sein de la répartition mondiale. Dans cette région, la répartition des exportations agricoles attribue les parts les plus importantes à l'Amérique Latine (29 %, sans compter le Mexique) et à l'Afrique subsaharienne (16 %).

La plupart des ces pays, particulièrement en Afrique subsaharienne, dépendent d'une gamme de matières premières très restreinte, et dont les prix au niveau mondial sont en net déclin. Entre 1997 et 2001, l'indice des prix combiné pour toutes les matières premières a chuté de 53 % en termes réels.¹⁴ Ceci explique la multiplication des volumes d'exportation par deux, opérée par les exportateurs africains afin de maintenir les revenus à des niveaux constants (voir plus loin dans ce chapitre). Les exportateurs dépendants des matières premières n'ont pas été les seules victimes d'un commerce en déclin. Le pouvoir d'achat, lié aux exportations industrielles des pays en voie de développement,

a chuté de 10 % depuis le milieu des années 1990, les exportations de main d'œuvre connaissant la baisse la plus importante.¹⁵

Quels sont les liens entre ces tendances à la convergence et à la divergence, et le développement humain ? Tout d'abord, il est à noter que le commerce international a une influence de plus en plus significative sur la répartition des revenus mondiaux. À mesure que la part du commerce dans le PIB mondial augmente, la participation des pays au commerce mondial aura d'importantes répercussions sur leur place dans la répartition mondiale des revenus. Ensuite, l'importance du rôle joué par ces tendances dans la répartition, est accentuée par le fait que, dans le commerce, les effets de la réussite et de l'échec se cumulent. Les exportations revêtent un caractère important, non seulement—ou même principalement—parce qu'elles sont sources de revenus, mais également parce qu'elles sont un moyen de financer les importations des nouvelles technologies nécessaires à la création de croissance, de productivité et d'emploi, et à l'amélioration des niveaux de vies et au maintien de la compétitivité au sein des marchés mondiaux. Ainsi, la marginalisation peut se transformer en une marginalisation technologique qui portera préjudice à la répartition

Figure 4.8 La baisse des tarifs douaniers n'est pas la solution miracle pour la croissance



Source : Samman 2005a.

L'idée selon laquelle l'ouverture des marchés favorise la croissance et le développement humain est profondément enracinée. Les gouvernements des pays en voie de développement sont fréquemment sujets à pressions quant à la libéralisation éventuelle de leurs importations et, pour certaines, qui prennent la forme d'attributions d'aides ou de prêts—et dans la quasi-totalité des cas qui se traduisent par une demande d'entrée au sein de l'OMC. Les faits justifient-ils la formule ?

Un des exercices de recherche, largement cité, consiste à diviser les pays en deux catégories, les pays ouverts et les pays fermés, se basant sur le rythme de croissance de leur ratio commerce-PIB. Il s'agit ensuite de savoir quel groupe de pays se développe le plus rapidement. La réponse qui se profile est favorable aux pays ouverts dont le ratio commerce-PIB est de trois pour un—soit une marge colossale. En raison de réductions de leurs barrières tarifaires encore plus drastiques effectuées par ces pays, la déduction logique consiste à dire que la libéralisation des importations favorise la croissance. Ce même exercice permet également d'affirmer que la croissance n'a pas de répercussion sur la répartition, puisque les pays pauvres bénéficient d'une part de la croissance directement proportionnelle à leurs niveaux de revenus du moment. Il est donc aisé de conclure que l'ouverture des marchés favorise la croissance et les populations pauvres.

Si l'on met en pratique ce même exercice pour étudier la relation entre la libéralisation des importations et la croissance, un tableau très différent se profile. Des comparaisons entre les pays démontrent que la croissance économique est positivement associée à la croissance des exportations, mais les effets ont des répercussions dans les deux directions : la croissance des exportations est autant la conséquence que la cause d'une augmentation de la croissance des revenus. La relation entre la libéralisation des importations et la croissance est définie de manière plus évasive. À l'inverse du ratio commerce-PIB, qui est un indicateur de résultats économiques, la libéralisation des

importations est un indicateur politique. La figure 4.8, comprise dans le texte principal, regroupe les données relatives à la relation entre cet indicateur, tel qu'il est mesuré par le taux de changement des barrières tarifaires (non pondérées), et la croissance de 92 pays, sur une période couvrant les années 1985-89 à 2001-03. Un regroupement des pays en trois groupes en fonction de la profondeur de leurs réductions de barrières tarifaires ne révèle aucun écart de croissance significatif.

En revanche, une diversité de résultats apparaît. Le Brésil et le Pérou ont effectué des réductions de leurs barrières tarifaires plus importantes que la Chine et les autres pays d'Asie Orientale, mais ils se révèlent bien moins performants en matière de croissance. Au cours des années 1990, l'Inde a su combiner d'importantes réductions tarifaires à une croissance améliorée. Cependant, la voie de la croissance améliorée précède de dix ans celle de la libéralisation des importations ; et les barrières tarifaires restent néanmoins élevées. Dans d'autres cas—comme ceux du Kenya et du Nicaragua—l'ouverture rapide des marchés a été associée à la stagnation ou au déclin économique.

Mais, en aucun cas ces observations ne justifient une politique protectionniste. Il n'existe aucune preuve des effets positifs de l'augmentation tarifaire sur la croissance. Pourtant, la diversité des résultats associés à la libéralisation des importations suggère des connexions avec la croissance plus complexes qu'il ne l'est parfois affirmé. En pratique, la relation entre le commerce et la croissance est déterminée par un ensemble complexe de facteurs internes et externes. Une série de signes inter pays forme un tremplin fragile à la promotion d'une libéralisation rapide par le recours à des crédits et l'utilisation de règles commerciales mondiales.

des revenus mondiaux et à la réduction de la pauvreté. Éviter la marginalisation implique une intégration des pays à des marchés plus dynamiques et à valeur ajoutée plus élevée. Ceci nécessite le développement de systèmes de production industrielle diversifiés capables de s'adapter aux nouvelles technologies et d'ajouter de la valeur locale.¹⁶

Commerce et développement humain

L'idée selon laquelle la participation aux échanges améliore la condition humaine est aussi ancienne que l'économie moderne. De points de vue différents, Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill et Karl Marx se rejoignent néanmoins sur la notion d'une spécialisation des échanges qui permettrait d'augmenter la productivité, la croissance économique et les niveaux de vie. Bon nombre de leurs idées restent aujourd'hui valables. Mais les voies qui relient les échanges commerciaux au développement humain sont sinueuses—et il n'existe pas de plan d'intégration des pays dans les marchés mondiaux qui soit simple.

La politique commerciale est une des dernières frontières à franchir pour combattre la pensée archaïque qui prévaut en matière de développement. Dans d'autres domaines, la plupart des responsables politiques acceptent l'idée que la croissance

économique et la consommation ne sont pas des finalités, mais des moyens de faire progresser le développement humain. En ce qui concerne le commerce, la logique de développement fonctionne à l'inverse. Habituellement, la réussite se mesure en termes de croissance des exportations, de changements des ratios commerce-PIB, et de vitesse à laquelle les barrières sont levées. Comme l'écrit Dani Rodrik « Le commerce est devenu la lentille à travers laquelle on perçoit le développement, plutôt que le contraire. »¹⁷

La notion d'une ouverture au commerce, par nature bénéfique à la croissance comme au développement humain, est aujourd'hui soutenue presque partout dans le monde. Appliquée comme une politique, elle a créé une atmosphère commerciale où l'on vante les mérites de la libéralisation rapide des importations comme vecteur d'une intégration aux marchés mondiaux réussie. Lors de leur entrée au sein de l'OMC, les pays tels que le Cambodge ou le Viêt-nam se voient dans l'obligation de mettre en place des réductions considérables de leurs barrières tarifaires pour les produits issus de l'agriculture et de l'industrie, comme s'il s'agissait de prouver ses bonnes références en matière de politique commerciale.

De telles approches sont injustifiées. Les raisons d'appuyer une proposition selon laquelle la libéralisation des importations est automatiquement une

opération favorable à la croissance, sont peu convaincantes—presque aussi peu que celles relatives au soutien de la proposition opposée, qui estime qu'une politique protectionniste favorise la croissance (figure 4.8 et encadré 4.1). Bien qu'une libéralisation des importations progressive et correctement ordonnée peut stimuler la productivité, la libéralisation des échanges réussie et l'intégration intensifiée sont souvent les fruits du maintien d'une croissance élevée, les pays baissant leurs barrières douanières à mesure qu'ils s'enrichissent. Ce fut le cas pour les économies riches, lors de leur phase de développement industriel, comme des pays ayant réussi leur intégration dans le monde en voie de développement : la Chine, l'Inde, la République de Corée et la province chinoise de Taïwan ont commencé à réduire progressivement leurs barrières tarifaires après les réformes à l'origine d'un décollage économique.

Tout cela ne diminue en rien les bénéfices indéniables qu'entraîne une participation aux échanges. À un niveau domestique, les exportations constituent des sources de revenus et d'emploi pour les plus démunis. Au Bangladesh, l'augmentation des exportations de produits textiles depuis 1990 est à l'origine d'environ 1,8 millions d'emplois créés, dont plus de 90 % destinés aux femmes.¹⁸ L'augmentation des revenus dans le secteur de l'habillement a permis de réduire la pauvreté et a contribué à améliorer les indicateurs sanitaires et scolaires. Lorsque le gouvernement Vietnamien décida de libéraliser le commerce du riz, les producteurs nationaux virent les portes des marchés mondiaux s'ouvrir à eux, entraînant du même coup d'importantes améliorations en termes de niveaux de vie et d'indicateurs de développement.¹⁹ Dans ces deux cas, les effets, à assiette large, sur les revenus et l'emploi, générés par les exportations, ont donné un nouvel élan au développement humain.

Au-delà de la sphère domestique, certains des bénéfices les plus importants à retirer des échanges commerciaux proviennent des importations de biens d'équipement moins chers que ceux produits

sur le territoire national. Les exportations travaillistiques dans les années 1960 et 1970, ont permis à la République de Corée et la province chinoise de Taïwan d'importer et de s'adapter aux technologies nécessaires à la diversification de leurs secteurs de fabrication industrielle, à l'augmentation de leur productivité et à leur intégration au sein de cercles du commerce mondial à valeur ajoutée plus élevée.²⁰ De manière similaire, la croissance des exportations, associée aux investissements étrangers, a financé l'importation de technologies permettant aux entreprises chinoises de concurrencer, avec succès, les autres acteurs des marchés régionaux et internationaux.

Comme tout changement d'ordre technologique, toute restructuration ou réforme affectant les marchés nationaux ainsi qu'un élargissement de l'ouverture des échanges, sont susceptibles de générer une désorganisation et des coûts de revalorisation. Prendre part aux échanges commerciaux implique d'engendrer à la fois perdants et gagnants. Du point de vue du développement humain, l'enjeu se résume à tirer profit des nouvelles possibilités qu'offre le commerce, tout en s'assurant que les bénéfices sont largement redistribués et que les populations les plus vulnérables n'ont pas à faire face à des coûts trop importants. Les six éléments étudiés ci-dessous comptent parmi les conditions essentielles à respecter :

Élaborer une politique industrielle et technologique active

Une intégration aux marchés mondiaux réussie dépend de plus en plus du développement des capacités industrielles. Dans un environnement d'économie du savoir, la main d'œuvre bon marché et les exportations des matières premières essentielles ou de simples produits assemblés ne suffisent pas à consolider l'augmentation des niveaux de vie. L'ascension de la chaîne des valeurs dépend de la gestion du processus d'adaptation et d'amélioration des nouvelles technologies. Dans ce domaine, l'échec commercial est très répandu. Les marchés libres ne font pas toujours office

Encadré 4.2 Viêt-nam et Mexique: histoire de deux pays ouverts

Le Viêt-nam et le Mexique appartiennent tous deux à la première catégorie de nouveaux pays ouverts, comme le montrent les indicateurs de modèles économiques. Selon les indicateurs de développement humain, ils entrent dans d'autres catégories. Une participation aux échanges commerciaux plus importante a permis au Viêt-nam de prolonger ses avancées rapides. Au Mexique, les exportations « réussies » sont allées de pair avec la progression limitée du développement humain (voir tableau).

Le Viêt-nam. Depuis ses réformes commerciales de la fin des années 1980, le Viêt-nam a su maintenir le rythme de sa croissance à plus de 5 % par an—un des plus élevés au monde. Sa participation aux échanges commerciaux a joué un rôle capital, fournissant aux producteurs un accès aux nouveaux marchés et aux nouvelles technologies. Ses importations et exportations ont augmenté de plus de 20 % par an depuis le début des années 1990, doublant ainsi la part des exportations dans le PIB.

(suite)

Intégration mondiale et développement humain: certains obtiennent de meilleurs résultats que d'autres

Pays	Exportations de produits et de services (% du PIB)			PIB par habitant (2002 PPA US\$)			Taux de pauvreté extrême (%)				Pourcentage de revenus des 20% les plus pauvres de la population (%)		Coefficient de Gini	
	1990	2003	Croissance annuelle moyenne 1990-2003 (%)	1990	2003	Croissance annuelle moyenne 1990-2003 (%)	Seuil national de pauvreté extrême ^a (%)		Seuil international de pauvreté extrême (%)		1990	2002	1990	2002
Viêt-nam	36,0	59,7	20,2	1282	2490	5,9	30,0	15,0	60,0	37,0	..	7,5	35,7 ^b	37,0
Mexique	18,6	28,4	11,4	7973	9168	1,4	22,5 ^c	20,3 ^d	15,8	9,9	..	3,1	50,3 ^c	54,6 ^d

.. Non disponible.

a. Les comparaisons ne devraient pas être établies entre les pays en raison du fait que les seuils nationaux de pauvreté varient considérablement.

b. Les données sont celles de 1993.

c. Les données sont celles de 1992.

d. Les données sont celles de l'an 2000.

Source : Données sur les exportations, tableau indicateur 16 ; données sur le PIB par habitant ; tableau indicateur 14 ; données nationales sur la pauvreté extrême, Mexique, Secretaría de Desarrollo Social 2005 et ONU Viêt-nam 2002 ; données internationales sur la pauvreté extrême pour le Mexique, Banque mondiale 2005d, pour le Vietnam, ONU Viêt-nam 2002 ; données sur les revenus des 20 % les plus pauvres de la population et sur le coefficient de Gini, tableau indicateur 15.

Les avancées en matière de développement humain ont accompagné ces réussites commerciales. Au cours des années 1990, les niveaux de pauvreté sont passés de 58 % à 28 %, l'espérance de vie a augmenté de six ans, et la mortalité infantile a été réduite de moitié. Les inégalités ne se sont que faiblement creusées. Le coefficient Gini du pays est passé de 35,7 au début des années 1990, à 37 à la fin de la décennie—mais il reste un des plus faibles au monde. L'IDH actuel du pays dépasse l'indicateur de richesses de 16 places. Les facteurs de la réussite Viêt-namienne incluent :

- *Des investissements préalable dans le développement humain.* Avant son décollage économique, le Viêt-nam était un pays rongé par un haut niveau de pauvreté, mais d'autres indicateurs (la fréquentation des établissements scolaires, l'alphabétisation et l'espérance de vie) étaient bien plus élevés que la moyenne pour les pays à revenus similaires.
- *Une croissance globale, élargie.* La croissance des exportations a été conduite par plusieurs millions de petits producteurs. La réforme économique a commencé avec la libéralisation des marchés agricoles. Les restrictions sur le riz ont été allégées, les contraintes sur les importations d'engrais ont été levées et les droits fonciers élargis. L'augmentation des prix et la baisse des coûts à l'unité a donc engendré une croissance rapide des revenus des petits producteurs. Les salaires agricoles, le commerce national et la demande régionale ont tous trois augmenté.
- *Un engagement d'équité.* Le Viêt-nam récupère près de 16 % du PIB sur les recettes—un niveau élevé pour un pays à faibles revenus. Par conséquent, le gouvernement a pu répartir plus largement les bénéfices commerciaux au moyen de dépenses destinées aux infrastructures sociales et économiques.
- *Une libéralisation progressive.* La croissance plus élevée et la promotion des exportations précèdent la période de libéralisation des importations. Les restrictions quantitatives ont été amoindries dès le milieu des années 1990, mais la moyenne des barrières tarifaires a été maintenue à près de 15 %. Les marchés des capitaux sont restés fermés, évitant ainsi au Viêt-nam de souffrir de la crise financière qui frappe l'Asie Orientale.
- *Une libéralisation progressive.* À la fin des années 1980, le Viêt-nam dépendait presque exclusivement des exportations de pétrole vers le Japon et Singapour. Au cours de la décennie 1990, un certain nombre de politiques ont encouragé la diversification des produits d'exportation (les produits industriels représentent aujourd'hui près d'un tiers du total) et des marchés d'exportation.

Le Mexique. Tout au long de ces dix dernières années, le Mexique a su maintenir un rythme de croissance des exportations des produits industriels d'environ 26 %. Le pays produit aujourd'hui près de la moitié de toutes les exportations industrielles en provenance de l'Amérique Latine. En outre, cette croissance des exportations s'est concentrée sur les secteurs de technologie à haute valeur ajoutée et à croissance élevée, comme l'automobile ou l'électronique.

À l'opposé de ces exportations fructueuses, la croissance économique par tête entre 1990 et 2003 se situait en moyenne juste au-dessus d'1 %. Les salaires réels stagnent, et le taux de chômage est plus élevé qu'au début des années 1990. La pauvreté

extrême a baissé seulement légèrement, tandis que les inégalités ont augmenté. Les raisons de cet échec mexicain en matière de développement humain sont le miroir inversé des facteurs de réussite que connaît le Viêt-nam.

- *Un haut degré d'inégalité dès le départ.* Le Mexique présente un des coefficients Gini les plus élevés au monde—et qui a connu une légère augmentation au cours des dix dernières années. Les 10 % les plus pauvres de la population sont équivalents à un quart des parts du revenu national de leurs homologues vietnamiens. Le rôle joué par le gouvernement dans le développement des infrastructures sociales et économiques en faveur de la croissance a été restreint par une régulation de niveau faible. Le Mexique possède un revenu moyen cinq fois plus élevé que celui du Viêt-nam, mais son ratio recette fiscale-PIB est inférieur de 13 %, et comparable à celui de l'Ouganda.
- *Une libéralisation rapide.* Sous l'autorité de l'accord de libre-échange nord-américain (ALENA), le Mexique était une des économies les plus rapidement libéralisées du monde en voie de développement. Dans certains secteurs, la libéralisation des importations a aggravé la pauvreté. Les importations de maïs subventionné provenant des États-Unis ont été multipliées par six depuis le début de la libéralisation en 1994, contribuant à un déclin réel de 70 % de millions d'agriculteurs mexicains producteurs de maïs. La croissance des exportations agricoles s'est concentrée sur les grandes exploitations agricoles commerciales irriguées, tandis que les petits producteurs ont dû adapter leur activité à une compétition plus importante dans le domaine des importations.
- *Une politique industrielle fragile.* Les données relatives à l'exportation signalant une explosion des hautes technologies sont trompeuses. La moitié des exportations mexicaines proviennent de la région à maquiladoras, où la production est dominée par un assemblage simple et la réexportation de composants importés. L'activité d'exportation est associée à une valeur ajoutée limitée, à des compétences minimales et à un transfert de technologie. Cette dépendance d'un secteur d'exportation à bas salaires et à peu de qualifications, expose le Mexique à la concurrence d'économies où les salaires pratiqués sont plus bas, comme celle de la Chine. Depuis 2001, le secteur de l'emploi a perdu 180 000 travailleurs.
- *Des marchés du travail aux puissances déséquilibrées.* Malgré l'augmentation prolongée de la productivité, les salaires réels n'ont pas suivi la croissance rapide des exportations, en partie en raison de la concentration des activités d'exportation dans les secteurs à faible valeur ajoutée. Les droits de négociations collectives et les pressions qui pèsent sur le secteur de l'emploi expliquent en partie ce phénomène. Cette baisse s'explique également par une inégalité salariale liée à la féminisation de la population active : en moyenne, les rémunérations des femmes sont de 11 % inférieures à celles des hommes.

Source : Viêt-nam 2004 ; FMI 2003b ; Audley et al. 2003 ; Oxfam International 2003b.

de bon indicateur d'investissement dans les nouvelles technologies, lorsque les coûts de formation sont élevés et imprévisibles. En outre, les entreprises des pays en voie de développement sont confrontées à des inconvénients d'ordre structurel, comme le manque d'information, des marchés de capitaux fébriles et des institutions de soutien aux moyens limités.

Les cas d'intégration aux marchés mondiaux les plus réussis ont impliqué une action gouvernementale en leur faveur afin de surmonter l'échec commercial.²¹ Les gouvernements de République de Corée et de la province chinoise de Taïwan, parmi la première génération des « tigres » d'Asie Orientale, ont stimulé le développement des capacités technologiques régionales en réduisant les importations, en encourageant une ingénierie inverse des technologies importées, et en réglementant les investissements étrangers. La Chine a ensuite suivi le même type de voie. Dans les secteurs de l'automobile et de l'électronique, il a été exigé des investisseurs étrangers qu'ils procèdent au transfert des nouvelles technologies, à la formation des ouvriers nationaux et à l'utilisation des apports locaux. L'approvisionnement du gouvernement a été utilisé à des fins de stimulation. Afin de se qualifier pour honorer les engagements gouvernementaux, les fabricants de logiciels étrangers doivent transmettre

l'essentiel des technologies à la Chine, investir dans le pays une part minimale de leurs revenus, et régler 50 % des coûts de développement pour des logiciels admissibles.

Gérer l'ouverture

Si l'ouverture, telle que la mesure le ratio commerce-PIB, était un indicateur de progression du développement humain, l'aventure latino-américaine serait alors une réussite absolue. Cette région a su guider le monde vers une libéralisation commerciale. Cependant, les résultats ont été décevants. Après dix ans de revenus en baisse dans les années 1980, la croissance économique de la décennie 1990 s'élevait à un peu plus d'1 % par tête.²² L'élargissement de l'ouverture mexicaine est lié à des réductions de pauvreté dérisoires et à des niveaux d'inégalité très élevés. La libéralisation rapide des importations agricoles a particulièrement accru la marginalisation de la population rurale pauvre, en partie en raison des niveaux élevés d'inégalité initiale. Le décalage avec la situation au Viêt-nam est saisissant. Sur une base de niveaux de revenus moyens pourtant bien plus bas, l'ouverture des marchés au Viêt-nam a contribué à accélérer le développement humain (encadré 4.2). Le Viêt-nam n'a connu qu'un succès partiel si l'on tient compte du

Encadré 4.3 Guatemala—les limites d'une réussite portée par l'exportation

L'augmentation des exportations agricoles est très largement perçue comme un chemin menant à des revenus ruraux plus élevés et à une pauvreté réduite. Cette théorie se vérifie parfois. Mais le modèle de croissance et de répartition des bénéfices joue également un rôle important.

Au cours des dix dernières années, le Guatemala a su prolonger le rythme de sa croissance d'exportations, supérieure à 8 %, avec une progression minimale en ce qui concerne le développement humain. L'IDH du pays est inférieur de 22 places à son niveau de richesse économique. Durant la décennie 1990, bien que la pauvreté de revenus soit passée de 62 % à 56 %, il s'agit là d'une réduction bien moins importante que les niveaux de croissance n'auraient pu le prévoir. Depuis 2000, les niveaux de pauvreté extrême ont augmenté. Déjà, les disparités extrêmes en matière de revenus sont également de plus en plus importantes : entre 1989 et 2002, la part de revenus allouée aux 20 % les plus pauvres de la population est passée de 2,7 % à 1,7 %.

Quelles sont les raisons d'une telle faiblesse de connexion entre la croissance des exportations et celle du développement humain ? Le haut niveau d'inégalités dès le départ, excluant la population pauvre des possibilités commerciales et limitant le développement humain, en est une. Malgré son statut de pays à revenus moyens, un tiers des guatémaltèques sont victimes d'illettrisme et les taux de malnutrition comptent parmi les plus élevés au monde. La pauvreté extrême s'étend à la propriété foncière. Il est estimé que 2 % de la population possède 72 % des terres cultivées, y compris les plus fertiles.

Les exportations traditionnelles—de produits tels que le sucre, la viande de bœuf et le caoutchouc—sont sous le joug de quelques 20 à 50 familles. À l'extrême inverse, les petits producteurs sont à 87 % des agriculteurs, mais ne possèdent que 15 % des terres et leur accès aux crédits et aux infrastructures commerciales est limité. Plus de la moitié des foyers ruraux ne sont propriétaires d'aucune terre, ou possèdent un terrain dont la superficie ne dépasse pas 1 hectare. Les taux de pauvreté dans ce groupe sont de plus de 80 %.

Les petits producteurs ont été exclus, de manière efficace, de la croissance des exportations dans les secteurs traditionnels tels que celui du sucre. Malgré la création d'emplois, les conditions de travail sont mauvaises. Les trois quarts des ouvriers agricoles reçoivent un salaire inférieur au salaire minimum—une part qui s'élève à 82 % au maximum dans le cas des populations autochtones.

Les progressions réalisées dans le secteur non traditionnel se sont révélées plus encourageantes. Les exportations de légumes, comme les pois mange-tout, ont connu une augmentation rapide au cours des dix années passées. La production est principalement le fait de 18 000 à 20 000 agriculteurs mayas des régions montagneuses, et dont la plupart œuvrent sur des lopins de terre d'une superficie inférieure à 2 hectares.

Les exportations non traditionnelles sont à l'origine de résultats économiques élevés ainsi que de créations d'emploi et d'opportunités de diversification de la production, jusqu'alors principalement limitée au café. Cependant, seulement 3 % des agriculteurs sont impliqués dans ce secteur. En outre, il est clair que les petits producteurs agricoles sont mis à l'écart par les exportateurs de grande envergure en connexion avec le marché américain. Les échecs successifs du gouvernement guatémaltèque quant à l'accroissement des dispositions de crédit, des garanties et du soutien commercial, a restreint le potentiel des exportations non traditionnelles de jouer un rôle fort dans la réduction de la pauvreté.

Aucune stratégie de croissance des exportations n'est susceptible de procurer au Guatemala des bénéfices suffisants favorables au développement humain en l'absence de réformes structurelles conséquentes, afin de réduire les inégalités et d'accroître les possibilités au moyen d'une répartition des terres et autres actifs productifs, d'une augmentation des dépenses publiques destinées aux plus démunis, et de programmes ciblés dont l'objectif est de lever les barrières tarifaires auxquelles sont confrontés les producteurs autochtones. De telles mesures impliqueront finalement un changement dans la répartition des pouvoirs politiques au Guatemala.

La participation au commerce génère des perdants de même que des gagnants, entraînant ainsi des coûts d'ajustement

fait que la réussite de ses opérations d'exportations s'est construite sur des réformes nationales, qui ont permis une croissance économique équitable, et que cet élargissement d'ouverture n'a pas été le fait d'une libéralisation rapide des importations. Plus important encore, le cas du Viêt-nam a construit son intégration aux marchés mondiaux sur des bases de développement humain solides.

Ces cas contradictoires soulignent l'importance d'approcher la politique commerciale, en particulier la notion de libéralisation des importations, comme une partie intégrante des stratégies nationales de réduction de la pauvreté plutôt que comme une politique indépendante. Cela étant, la libéralisation des importations peut avoir des effets positifs sur la croissance économique et le développement humain. Depuis 1990, l'Inde a réduit ses barrières tarifaires moyennes de plus de 80 % à 20 %, permettant ainsi aux entreprises d'obtenir les produits d'importation nécessaires à l'alimentation d'un processus de croissance de plus en plus dynamique. Un des problèmes que peut rencontrer l'Inde reste que la libéralisation des importations n'a pas été menée suffisamment en profondeur dans certains domaines. Les taxes douanières sur les apports industriels sont bien plus élevées que la moyenne mondiale, entravant par là la compétitivité des produits dont la fabrication dépend des apports importés.²³

Lutter contre les inégalités

La participation aux échanges commerciaux peut avoir pour conséquence d'exacerber les inégalités, dans la mesure où les coûts de revalorisation engendrés par une concurrence plus importante après ces importations, sont répercutés sur les plus pauvres, tandis que la population active et puissante économiquement tire profit des possibilités qu'offrent les exportations.

L'augmentation rapide des exportations n'est pas un remède à la pauvreté. La montée du textile et les exportations de vêtements réalisées par Madagascar depuis la fin des années 1990, ont créé de nombreux emplois, mais principalement destinés aux ouvriers qualifiés. En ont résulté des inégalités ascendantes et un impact insignifiant sur la pauvreté. Le développement des exportations de fruits et légumes à forte valeur ajoutée, provenant de pays comme le Kenya et la Zambie, s'est limité à d'importantes exploitations agricoles à activité hautement capitalistique et très peu liées au reste de l'économie. De manière similaire, au

Brésil, le quatrième plus grand exportateur agricole au monde, les exploitations fermières commerciales de grande envergure et les entreprises d'agrobusiness monopolisent les 20 milliards de dollars que rapporte le marché d'exportations : un maximum de quatre fermes produisent plus de 40 % des exportations de soja, jus d'orange, volaille et viande de bœuf. L'autre visage de l'agriculture brésilienne est marqué par une pauvreté massive. Dans les régions rurales, plus de 10 millions de personnes vivent au-dessous du seuil de pauvreté, la plupart sont des petits propriétaires terriens ou des ouvriers sans possession foncière.²⁴ Le Guatemala, un autre cas de « réussite » en matière d'exportation, reste à la traîne en ce qui concerne le développement humain (encadré 4.3).

Un élargissement de l'ouverture au commerce peut exacerber les inégalités ayant trait à l'éducation. En Amérique Latine, de profondes inégalités en termes de taux d'achèvement des cursus scolaires en cycles primaires et secondaires ainsi que la pénurie d'ouvriers qualifiés qui en découle, a eu pour conséquence de donner la priorité à l'augmentation des niveaux scolaires. Les écarts salariaux existants entre les personnes ayant poursuivi leur scolarité jusqu'au cycle universitaire, et celles dont le niveau scolaire est moindre, ont augmenté au cours de la décennie 1990 : en moyenne, la formation universitaire en Amérique Latine génère aujourd'hui des bénéfices économiques plus importants qu'aux États-Unis, dénotant ainsi un degré d'inégalité extraordinairement élevé. Si le commerce peut jouer un rôle positif, les politiques menées pour surmonter les inégalités d'ordre structurel sont d'une importance cruciale pour la conversion d'opérations d'exportations réussies en un développement humain en progrès.²⁵

Réduire la vulnérabilité

L'intégration aux marchés mondiaux crée des possibilités, mais également des risques. Une mauvaise gestion de la revalorisation peut entraîner d'importants coûts de développement.

Un grand nombre de pays pauvres et de petits états îliens, fortement dépendants du commerce—en particulier le commerce de matières premières—sont confrontés à des risques commerciaux élevés. Ces risques sont liés à la vulnérabilité des prix et au potentiel de changement de politique des pays importateurs pour générer des chocs économiques externes—un problème familier, ces dernières années, aux exportateurs

Encadré 4.4 Un retrait progressif de l'Accord Multifibres

Le retrait des quotas sur les secteurs du textile et de l'habillement, imposés par l'accord multifibres, illustre parfaitement les dangers que présente la perte des régimes préférentiels pour le développement humain. Comme tel en a été le cas jusqu'alors, une transition vers une libéralisation commerciale maladroite pourrait menacer les conditions de vie de millions de personnes.

Sous l'autorité de l'accord de l'OMC sur le textile et l'habillement, établi en 1994, tous les quotas relatifs aux secteurs du textile et de l'habillement imposés par les pays industrialisés par le biais de l'accord multifibres, font l'objet d'une suppression progressive. Lorsque les derniers quotas auront été retirés, le bouleversement qui aura lieu au sein du marché du textile et de l'habillement, qui représente 350 milliards de dollars, engendrera des gagnants ainsi que des perdants. Les travailleuses indigentes, qui comptent pour deux tiers de la population mondiale active dans ce secteur, sont susceptibles d'être les grandes perdantes.

L'AMF a fortement stimulé l'implantation d'industries dans un grand nombre de pays. Au Bangladesh, au Cambodge, au Népal et au Sri Lanka, les secteurs du textile et de l'habillement se sont développés à la suite de quotas imposés aux producteurs bon marché, comme la Chine et l'Inde. Des investisseurs étrangers, originaires de Chine, de la République de Corée ou de la province chinoise de Taiwan, sont parvenus à tirer profit de ce marché protégé.

Aujourd'hui, au Bangladesh, le secteur de l'habillement prêt à l'emploi, représente plus de trois quarts des exportations du pays et près de 40 % de l'emploi industriel. À l'exception des 1,8 millions d'emplois directs offerts par cette industrie, et presque entièrement occupés par des femmes, 10 à 15 millions de personnes bénéficient d'un soutien direct par le biais d'envois de fonds dans les régions rurales et de création d'emplois dans d'autres secteurs. Les salaires engendrés par la production de vêtements destinés à l'exportation permettent de financer la scolarisation des enfants et d'améliorer les conditions sanitaires dans les campagnes ainsi que de maintenir le niveau de nutrition. Au Népal, ce secteur de l'industrie emploie 100 000 personnes et représente 40 % des recettes d'exportation ; au Cambodge, 250 000 emplois sont directement en jeu.

L'abolition des régimes préférentiels en vigueur sous l'autorité de l'Accord sur les Textiles et les Vêtements en 2005 annonce le début de ce qui pourrait bien être un processus de restructuration brutal. L'OMC prévoit une part chinoise et indienne du marché américain susceptible de dépasser 60 % à moyen terme, une part donc équivalente à trois fois les niveaux actuels. Pour le Bangladesh, les prévisions sont moins encourageantes. Le FMI annonce une réduction des exportations de 25 %, avec des pertes s'élevant à 750 millions de dollars. Des pays comme la RPD du Laos, les Maldives ou le Népal, sont considérablement moins compétitifs que le Bangladesh.

La revalorisation sera inévitablement et directement transmise des marchés mondiaux vers les entreprises sous forme de pressions sur les prix, affectant l'emploi et les

salaires. Au Bangladesh, l'échelle des revalorisations pourrait avoir pour conséquences de ramener en arrière certaines des avancées relatives au développement humain, formulées dans le Chapitre 1, les salaires en régression se traduisant par une réduction des revenus destinés à l'éducation et à la santé, ainsi que par des journées de travail plus longues imposées aux femmes.

Les pays industrialisés ont directement participé à l'accroissement des coûts de revalorisation. Par exemple, au lieu de procéder à une élimination des quotas de manière équilibrée et progressive, étalée sur une période de dix ans, l'Union Européenne et les États-Unis ont imposé un retrait immédiat, augmentant ainsi le choc imminent de 2005.

Les stratégies possibles et susceptibles d'amoindrir les coûts de revalorisation ont été ignorées. Prenons en exemple le cas du Bangladesh. La quasi-totalité de la production de son secteur du textile et de l'habillement est exporté vers les marchés protégés d'Europe et des États-Unis. Le Bangladesh est toujours contraint de respecter des barrières tarifaires élevées imposées à ses exportations sur le marché américain, allant jusqu'à 30 % pour certains produits. Ces barrières douanières auraient pu, dans le cadre d'un retrait par étape afin de laisser une marge de manœuvre protégée, être réduites de manière progressive.

Au même titre, l'Union Européenne est coupable de négligence. En théorie, selon l'initiative Tous sauf les Armes, le Bangladesh bénéficie d'un accès exempt de droits au marché européen, mais les règles d'origine s'y opposent. Les vêtements tricotés fabriqués au Bangladesh répondent en général aux conditions d'attribution en raison de leur matière de fabrication à valeur ajoutée nationale élevée. Toutefois, les vêtements tissés, dont la fabrication dépend en grande partie de matières importées, ont plus de difficultés à répondre aux exigences de valeur ajoutée nationale. Bien plus de la moitié des exportations du Bangladesh vers l'Union Européenne entrent dans ces catégories, ainsi un nombre inférieur à la moitié des exportations du Bangladesh bénéficie d'un traitement exempt de droits.

À l'origine de créations d'entreprises sous le climat protectionniste de l'AMF, la suppression rapide des quotas, opérée par l'Union Européenne et les États-Unis, met en danger ces mêmes entreprises. Ironie du sort, la réponse politique s'est traduite par une autorisation d'une nouvelle vague de protection antidumping à l'encontre de la Chine, sur l'ordre des entreprises productrices de vêtements en Europe et aux États-Unis. Confronté à la perspective d'autres sanctions à venir, le gouvernement chinois a également instauré de nouvelles taxes sur les exportations. En pratique, les mesures protectionnistes à l'égard de la Chine sont le fait de droits acquis et de pressions politiques. En opposition flagrante avec la sensibilité de réaction face aux lobbies protectionnistes intérieurs, les pays développés ne sont pas parvenus à mettre en place les formes les plus sommaires de protection et d'assistance à la revalorisation, destinées aux victimes de l'abandon de l'AMF.

Source : Projet Millénaire des Nations Unies 2005g ; Alexandraki et Lankes 2004 ; Mlachila et Yang 2004.

de bananes et de sucre vers l'Union Européenne. Les exportations de produits textiles ont créé des millions d'emplois au Bangladesh et au Népal. Aujourd'hui, la concurrence chinoise menace de détruire une grande partie de ces emplois (encadré 4.4). La vulnérabilité ne se limite pas aux pays pauvres. Les effets des importations, provenant des pays en voie de développement, sur les salaires et l'emploi des pays riches, sont souvent exagérés. Quand bien même, des témoignages provenant des États-Unis montrent que 75 % des personnes qui réintègrent le marché du travail après une perte d'emploi liée aux mouvements commerciaux perçoivent des salaires moins élevés qu'auparavant. À la différence des pays pauvres, les nations riches ont la possibilité de participer à la réduction des coûts de revalorisation, mais la plupart ne le font pas. Le Trade Adjustment Act américain, une des quelques législations conçues explicitement dans le but de traiter cette question, couvre à peine 10 % des ouvriers touchés.²⁶

La fragilité des droits du travail, associée à l'absence de soutien en termes de revalorisations du marché du travail, ne fait qu'exacerber les problèmes de vulnérabilité. En Amérique Latine, seulement 40 % des salariés sont protégés par les lois sur le travail et bénéficient d'avantages de sécurité sociale.²⁷ Les femmes sont victimes, de manière disproportionnée, de droits au travail autrement plus fragiles. Moins d'un quart des femmes chiliennes travaillant dans le secteur fruitier le font sous des contrats qui les exposent à des niveaux de risques et d'insécurité extrêmes. Les droits des ouvriers travaillant en zone de transformation de produits destinés à l'exportation, sont souvent plus fragiles que ceux qui exercent à l'extérieur : en 2003, un minimum de seize pays—incluant le Bangladesh et la Malaisie—entraient dans cette catégorie.²⁸ La fragilité des droits du travail et la discrimination sexuelle dans le travail, en particulier dans les domaines essentiels que sont la liberté d'association et de convention

Pour un groupe de libre-échangistes auto-déclarés, les gouvernements des pays riches ont éprouvé quelques difficultés à mettre leurs dires en application

collective de travail, limitent les possibilités pour les travailleurs de négocier des salaires et conditions de travail décentes. Il conviendrait ici de combiner un renforcement des droits du travail avec l'établissement d'institutions et de politiques susceptibles de faciliter la revalorisation et l'adaptation au changement. Les bases de l'économie nous apprennent que le commerce peut augmenter l'ensemble des revenus, même s'il est reste probable qu'une partie de la population soit victime des résultats de ces revalorisations. Afin de porter les bénéfices sociaux tirés des échanges commerciaux à leur maximum, et de renforcer le dossier politique de la participation au commerce, il est capital que les gagnants s'attachent à compenser les désagréments des perdants. Cette compensation peut prendre plusieurs formes, y compris celles de transferts réalisés entre les pays et les politiques publiques au sein des nations afin de créer les conditions favorables à la protection des perdants et leur offrant d'autres possibilités.

Affronter « la malédiction des ressources naturelles »

Lorsqu'il est question de développement humain, certaines activités d'exportations obtiennent de meilleurs résultats que d'autres. Les richesses pétrolières et minérales générées par l'exportation peuvent nuire à la croissance, à la démocratie et au développement.

Dans les 34 pays en voie de développement dont les ressources en pétrole et gaz représentent 30 % de leurs recettes d'exportation, près de la moitié de l'ensemble de leur population vit avec moins d'1 dollar par jour. Les deux tiers de ces pays ne sont pas des nations démocratiques.²⁹ Les exportations de pétrole ont fait de la Guinée Équatoriale une des économies qui se développent le plus rapidement, mais le pays détient le record du plus grand fossé jamais observé, séparant sa richesse nationale et son indice de développement humain (IDH) de 93 places. Selon certaines estimations, moins de 10 % des 700 millions de dollars de revenus générés par le pétrole en Guinée Équatoriale terminent leur route sur les comptes gouvernementaux. Et, malgré les richesses naturelles de l'Angola, le pays est à la 160ème place sur la liste des 177 pays inclus dans l'IDH. La ruée vers l'exploitation des réserves de pétrole de la mer Caspienne a engendré une montée des investissements étrangers en Azerbaïdjan, au Kazakhstan, et au Turkménistan. Pourtant, les indicateurs de développement humain se sont détériorés et les institutions de responsabilité

publique souffrent de corruption systémique.

La « malédiction des ressources naturelles » fonctionne par le fait d'institutions en déclin, créant des incitations économiques perverses et des conditions favorisant le conflit—mais il est possible de la contrer à l'aide de politiques raisonnables et d'une gestion démocratique (cf. Chapitre 5).

Prendre en compte les coûts sociaux et environnementaux

Une croissance des exportations réglementée de manière inappropriée, est susceptible d'altérer le développement humain par ses effets sur l'environnement. Dans les années 1990, le Bangladesh encourageait avec vigueur la croissance de l'aquaculture crevette stimulée par les exportations. Aujourd'hui, les exportations de crevettes représentent 1,1 % du PIB. Selon une étude menée par le Programme des Nations Unies pour l'Environnement, l'ensablement de l'eau, la perte de terres de pâture, ainsi que d'autres impacts plus larges ayant trait à l'environnement, ont coûté entre 20 % et 30 % de la valeur des exportations. Les exploitants démunis ont perdu leur pâturages et ont vu leurs rendement diminuer.³⁰ Au Tadjikistan, le gouvernement a encouragé la production intensive de coton grâce aux entreprises publiques. Le coton représente aujourd'hui le troisième produit le plus exporté par le pays. Néanmoins, les conséquences d'une épidémie hydrique restent trois à neuf fois plus importantes en régions de production de coton. La raison principale : une utilisation peu réglementée de produits chimiques toxiques qui se répandent dans les fossés d'irrigation utilisés pour l'approvisionnement en eau.³¹ Comme le démontrent ces exemples, les chiffres de la croissance des exportations ne tiennent pas compte des coûts humains et les coûts environnementaux externalisés, qui fragilisent les liens existants entre le commerce et le développement humain. Mener les opérations de facturation selon ces coûts constitue une des conditions primordiales pour faire du commerce une activité favorable au développement humain.

Des règles injustes : le système commercial privilégie les pays développés

Le cycle de Doha, consacré aux négociations de commerce multilatéral, procure aux pays développés une occasion d'aligner les législations commerciales internationales et leurs politiques nationales sur leurs engagements de développement. Il serait utopique d'imaginer que le cycle de Doha peut remédier à la totalité de cette discordance de longue date—mais un manquement à son devoir de prise de mesures palpables aurait des conséquences désastreuses sur le système d'échanges multilatéral.

Les résultats obtenus par le cycle de Doha sont évalués selon trois critères différents. Tout d'abord, le cycle se doit de produire des règles permettant de s'attaquer au problème des pratiques commerciales abusives et déséquilibrées en exercice depuis un certain temps, en développant l'accès aux marchés pour les pays pauvres. Puis, le cycle a pour mission de se concentrer en particulier sur le commerce agricole et sur la réduction des subventions agricoles. Enfin, il se doit de revoir les accords et les négociations relatifs à la limitation de l'espace d'élaboration de politiques mis à la disposition des pays en voie de développement, et qui menacent directement le développement humain ou devient les bénéficiaires, issus de l'intégration, vers les pays riches. Les questions que soulèvent les législations de l'OMC sur les investissements et la propriété intellectuelle, ainsi que les négociations en cours, illustrent parfaitement le problème de différentes manières.

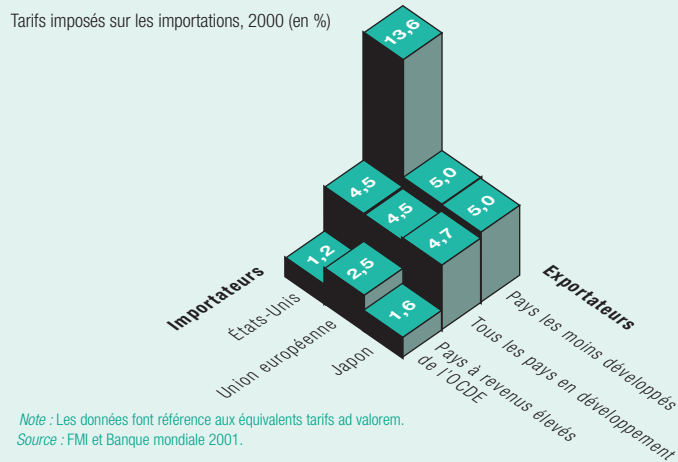
L'accès aux marchés

Afin de tirer profit des échanges commerciaux et obtenir de bons résultats en matière de développement humain, les pays en voie de développement et les populations pauvres doivent avoir accès aux marchés des pays riches. Cet aspect est reconnu dans la déclaration de lancement du cycle de Doha, qui inclut notamment une promesse, formulée par les pays riches, « de réduire ou d'éliminer, selon les possibilités, les barrières tarifaires comme non tarifaires relatives aux produits d'exportation susceptibles d'intéresser les pays en voie de développement. » Pour un groupe de libre-échangistes auto déclarés, les gouvernements des pays riches ont éprouvé des difficultés à mettre leurs dires en application.

Un système progressif illogique

La majorité des systèmes fiscaux sont fondés sur un principe simple : plus on gagne, plus on paie. Le système international d'échanges commerciaux passe outre ce principe : lorsqu'il s'agit d'accéder aux marchés industriels, plus les revenus moyens d'un

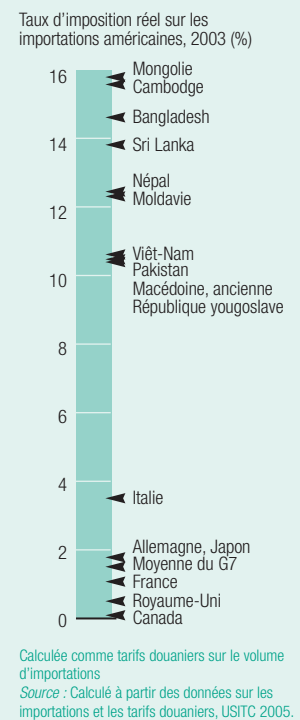
Figure 4.9 Graduation paradoxale au niveau des taxes commerciales



pays sont faibles, plus l'impôt est élevé. Tandis que les pays industrialisés pratiquent mutuellement des taxes douanières en moyenne très modérées, ils réservent leurs barrières tarifaires d'importation aux pays les plus démunis.

En moyenne, les pays en voie de développement à faibles revenus et exportant vers les pays à revenus élevés sont confrontés à des barrières tarifaires trois à quatre fois plus élevées que les barrières commerciales imposées aux autres pays à revenus élevés (figure 4.9).³² Derrière cette moyenne se dissimulent des différences considérables entre les pays : les tarifs très élevés imposés sur les produits travaillistiques de grande nécessité pour le développement de l'emploi dans les pays en voie de développement. Par exemple, tandis que la barrière tarifaire moyenne, sur les importations en provenance des pays en voie de développement et à destination des pays à revenus élevés, est de 3,4 %, le Japon pratique une barrière de 26 % sur les chaussures fabriquées au Kenya. L'Union Européenne impose une taxe de 10 % sur les vêtements provenant d'Inde. Le Canada perçoit 17 % sur les vêtements en provenance de Malaisie.³³

Figure 4.10 Imposition paradoxale dans la réalité



En pratique, les règles d'origine de l'Union Européenne ont des répercussions d'ordre protectionniste

La capacité d'imposition des partenaires commerciaux a peu d'influence sur les taxes appliquées par les pays développés. Les pays en voie de développement produisent moins d'un tiers des importations des pays développés, mais produisent l'équivalent de deux tiers des revenus tarifaires. Ils représentent également deux tiers des importations opérées par les pays développés imposées à plus de 15 %.³⁴ En termes concrets, cela revient à dire que le Viêt-nam paie 470 millions de dollars de taxes sur les exportations aux États-Unis, d'une valeur de 4,7 milliards de dollars, tandis que le Royaume-Uni débourse une somme similaire pour des exportations ayant une valeur de 50 milliards de dollars.³⁵ La régie douanière, en tant que participation aux opérations d'importations, illustre bien le caractère illogique du système fiscal pratiqué de nos jours (figure 4.10). Les droits d'entrée aux États-Unis en vigueur pour des pays tels que le Viêt-nam et le Bangladesh, sont presque dix fois supérieurs à ceux imposés à la plupart des pays de l'Union Européenne.

Cette augmentation brutale des taxes douanières est une des formes les plus dangereuses de progression perverse. Les pays développés ont pour habitude de pratiquer des tarifs peu élevés sur les matières premières, mais ils imposent des taux augmentant généralement de manière considérable pour les produits intermédiaires ou finis.³⁶ Au Japon, les barrières tarifaires appliquées aux produits alimentaires transformés sont 7 fois et douze fois plus élevées que celles appliquées aux produits de première nécessité ; au Canada, elles sont 12 fois plus élevées. En Union Européenne, les barrières tarifaires sont passées de 0 % à 9 % pour la pâte de cacao et à 30 % pour le produit fini.

Ce système tarifaire prive les pays en voie de développement d'une possibilité d'ajouter de la valeur à leurs exportations. L'ascension des barrières tarifaires a pour but de transférer cette valeur des producteurs des pays pauvres aux exploitants et détaillants agricoles des pays riches—et cela porte ses fruits. Ceci permet d'expliquer pourquoi la culture mondiale de fèves de cacao à 90 % est effectuée dans les pays en voie de développement, alors que seulement 44 % des exportations de crème de cacao et 29 % des exportations de cacao en poudre proviennent de ces pays. La montée en flèche des tarifs participe à l'isolement de pays tels que la Côte d'Ivoire et le Ghana, et à la restriction de leur activité à l'exportation de fèves de cacao brutes, les enfermant ainsi dans un marché du cacao volatile et à faible valeur ajoutée. Cependant, l'Allemagne est un

des plus importants exportateurs de cacao transformé au monde, et les entreprises européennes s'emparent de l'ensemble de la valeur définitive de la production africaine de cacao.

En plus d'être confrontés à des barrières tarifaires élevées à l'entrée des pays développés, les pays en voie de développement s'imposent également mutuellement des barrières commerciales élevées. En effet, ceux-ci pratiquent des tarifs encore plus élevés sur les importations de leurs semblables que ceux imposés par les pays industrialisés. Par exemple, les taxes moyennes exercées sur les pays à faibles revenus et à revenus moyens exportant vers l'Asie du Sud, s'élèvent à plus de 20 %. Les barrières tarifaires maximales (des droits à l'importation supérieurs à 15 %) sont également monnaie courante dans les pays en voie de développement, dépassant les 100 % au Bangladesh et en Inde. Les exportations en provenance des pays les moins avancés et à destination d'autres pays en voie de développement, doivent faire face aux barrières tarifaires moyennes les plus élevées du commerce mondial. Si l'on considère cet aspect au niveau régional, les taxes douanières moyennes les plus élevées sont celles de l'Afrique subsaharienne, avec 18 %, et celles de l'Asie Orientale, avec 15 %. Ces tarifs élevés permettent d'expliquer la faible part du commerce intra régional réduite à 1 % du PIB en Asie du Sud et à 5 % en Afrique subsaharienne, en comparaison avec plus de 25 % en Asie Orientale. Depuis 2000, la libéralisation du commerce régional sous l'autorité du Marché Commun d'Afrique Orientale et d'Afrique du Sud a entraîné une augmentation notable de la valeur commerciale, avec des importations et des exportations passant de 4,5 milliards de dollars en 2002 à 5,3 milliards de dollars en 2003.

Systèmes commerciaux de préférence et érosion des préférences

Des régimes commerciaux préférentiels fournissent à certains pays une protection contre les droits d'entrée discriminatoires. L'Union Européenne favorise les pays les moins développés par le biais de son initiative EBA (Tout sauf les armes)—une fourniture d'accès au marché exempt de droits d'entrée et de quotas, adoptée en 2001. La loi américaine sur la croissance et les opportunités économiques (AGOA), qui fournit un accès préférentiel aux marchés américains en ce qui concerne plusieurs produits, y compris les domaines du textile et de l'habillement, a déterminé l'aiguillage de la croissance des exportations de vêtements en

provenance de pays africains. De manière plus générale, cependant, les régimes préférentiels souffrent souvent d'une couverture de produits limitée, d'une durée incertaine et de conditions d'attribution complexes.

Parmi les conditions d'attribution les plus onéreuses comptent les règles d'origines, qui donnent des précisions sur la valeur à ajouter à tout apport utilisé pour réaliser les exportations susceptibles de bénéficier de régimes préférentiels. Certains gouvernements du nord font usage des règles d'origines comme d'une barrière tarifaire ouvertement protectionniste. Pour obtenir un droit d'entrée en Union Européenne, les pays exportateurs doivent ajouter la « majorité » de la valeur aux produits d'exportation. Le Canada, pour sa part, a placé la barre au niveau le plus bas : les pays exportateurs ne doivent ajouter que 25 % de la valeur des intrants importés.

En quoi ces différences, en apparence obscures, revêtent-elles une importance quelconque ? Prenons en exemple la position d'un exportateur de légumes en Ouganda, qui utilise des emballages importés du Kenya. Cet exportateur ne serait pas admissible à un accès exempt de droits d'entrée que propose le programme EBA de l'Union Européenne, en raison de la valeur des produits importés. De manière similaire, un exportateur de vêtements désireux d'importer du tissu fabriqué en Inde dans le but de confectionner des vêtements, aurait maille à partir avec les règles d'origine appliquées par l'Union Européenne.³⁷ La seule complexité de ces règles, associée à des exigences de valeur ajoutée, amoindrit la capacité des pays pauvres à faire bon usage des régimes préférentiels.

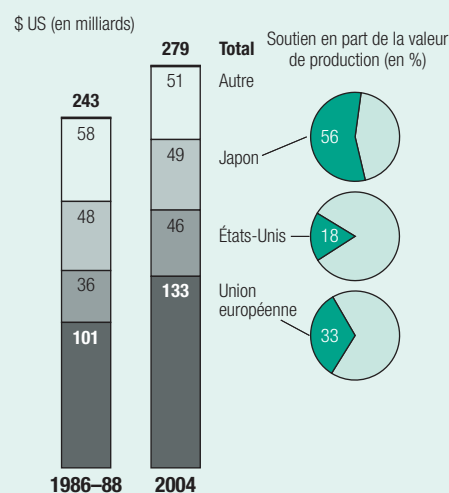
En pratique, les règles d'origines de l'Union Européenne ont des répercussions d'ordre protectionniste. Seule une faible proportion des produits admissibles sont importés vers l'Union Européenne sur une base exempte de droits. En tant que pays comptant parmi les moins développés, le Bangladesh est un candidat recevable pour l'attribution du statut exempt de droits, mais moins de la moitié de ses produits d'exportations entrent sans avoir de droits d'entrée à déboursier.³⁸ De manière similaire, seulement près d'un tiers des exportations en provenance du Cambodge, sont admissibles à l'entrée en Union Européenne sans règlement de droits d'entrée.³⁹ Le Sénégal est en théorie admissible à un accès exempt de droits, mais le pays règle une taxe douanière proche des 10 %.⁴⁰

Modifier les règles d'origine européennes pour-

rait offrir de nouvelles possibilités à certains des pays les plus démunis. Lorsque, en 2003, le Canada ramenait à la baisse ses conditions d'attribution pour la valeur ajoutée régionale, les importations en provenance du Bangladesh doublaient en l'espace d'une année. De manière similaire, lorsque, en 2001, les États-Unis renonçaient à ces règles d'origines sous l'autorité de la loi américaine sur la croissance et les opportunités économiques, les importations admissibles depuis l'Afrique subsaharienne ont brusquement augmenté. En 2003, les niveaux d'importation ont vu leur valeur augmenter et passer de 54 millions de dollars à 668 millions de dollars. Plus de 10 000 emplois ont été créés au seul Lesotho.⁴¹ Les importations européennes de produits provenant d'Afrique subsaharienne ont chuté au cours de la même période.

Quels que soient les bénéfices et les limitations des régimes commerciaux préférentiels existants, les pays en voie de développement qui y ont recours sont prêts à souffrir de leur affaiblissement. Lorsque l'activité commerciale est libéralisée, les marges préférentielles s'effondrent ou disparaissent totalement. Sous l'autorité de l'accord multifibres (AMF), certains pays en voie de développement—comme le Bangladesh, le Népal et le Sri Lanka—ont bénéficié d'un accès protégé aux marchés des pays industriels conduit par un système de quotas. Le retrait des quotas, qui passe par un accord de l'OMC sur les libéralisations commerciales, met ces pays en concurrence avec des fournisseurs bien plus compétitifs, comme la Chine et l'Inde. La

Figure 4.11 Grand et toujours plus grand : le soutien des pays riches à l'agriculture



Source : OCDE 2005.

Encadré 4.5 Quelle destination pour les subventions ?

Un ancien ministre de l'agriculture européen a décrit la politique agricole commune de l'Union Européenne (PAC) comme un élément essentiel du « modèle social » européen. Aux États-Unis, la très controversée loi sur les exploitations agricoles en 2002 a été présentée comme un investissement dans l'activité agricole familiale. Les faits ne permettent pas d'en venir à la même conclusion.

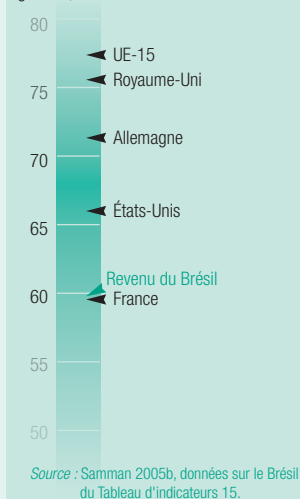
En Europe et aux États-Unis, les subventions sont directement liées à la production et à la taille de l'exploitation, ayant pour conséquence la conclusion accablante qui suit : plus on est grand, plus la subvention est élevée. En Union Européenne, plus de trois quarts du soutien apporté par la PAC est destiné à 10 % des exploitants les plus importants. En 2003, six entreprises de transformation de sucre se sont partagé un versement de 831 millions d'euros. Les États-Unis sont responsables d'une distribution encore plus oblique. Seulement 40 % des exploitants agricoles bénéficient de subventions. À l'intérieur de ce groupe, les 5 % plus riches en reçoivent plus de la moitié, soit près de 470 000 dollars chacun.

Un des moyens d'évaluer le caractère équitable de la répartition des subventions agricoles est d'établir un coefficient Gini pour mesurer l'appui du gouvernement. Selon ce coefficient, la répartition des subventions appliquée par l'UE et les États-Unis apparaît encore plus inégale que la répartition des revenus pratiquée dans les pays où règnent le plus d'inégalités au monde, ce qui remet en question l'idée d'après laquelle les subventions jouent un rôle crucial pour le bien-être social (voir figure). Le coefficient Gini de subventions de l'Union Européenne est de 77—le coefficient Gini brésilien de revenus, un des pays les plus marqués par l'inégalité au monde, est de 60. Ces chiffres minimisent le caractère régressif de ces allocations agricoles. Une grande partie de la valeur finale des subventions est capitalisée dans l'augmentation des valeurs foncières et locatives des terres, ou transformées en profits pour les fournisseurs d'intrants. Les agriculteurs américains conservent environ seulement 40 % de la valeur des versements publics.

Source : Burfisher et Hopkins 2003 ; Oxfam International 2004a ; Groupe de Travail sur l'environnement 2005.

Les subventions sont largement destinées aux plus grandes exploitations agricoles

Coefficient de Gini des subventions agricoles, 2001



l'élargissement de ses parts de marché, suscitant une montée des demandes de protection de la part des industries du textile et de l'habillement américaines et européennes, soi-disant pour des raisons de concurrence abusive. Ces demandes sont déplacées. Il n'existe aucune preuve valable de l'existence d'une telle concurrence. En outre, alors que les importations chinoises ont fortement augmenté depuis la fin des quotas imposés par l'AMF, ce sont les exportateurs des pays en voie de développement, et non les producteurs des pays industrialisés, qui ont véhiculé les coûts de revalorisation (voir encadré 4.4).

Unes des pertes les plus importantes susceptibles d'être entraînées par la libéralisation, toucherait notamment le secteur de l'agriculture. Par exemple, les préférences commerciales exercées par l'Union Européenne impliquent que des pays tels que les Îles Fidji et l'Île Maurice aient à respecter des quotas relatifs aux exportations de sucre pour lesquelles ils reçoivent une compensation égale à trois fois le prix appliqués actuellement sur le marché mondial. Le Fonds Monétaire International (FMI) estime les pertes potentielles respectives à 2 % du PIB pour les Îles Fidji et 4 % pour l'Île Maurice.⁴² Pour l'Île Maurice, ce phénomène se

traduit par une réduction d'un quart des revenus gouvernementaux, menaçant ainsi les budgets alloués aux secteurs sociaux essentiels.

L'aspect que soulignent ces exemples est celui d'une libéralisation commerciale qui pourrait être génératrice d'autant de perdants que de gagnants au sein de la sphère des pays en voie de développement. Ce n'est que tardivement que les pays développés commencent à relever les défis lancés par l'affaiblissement de ces régimes de faveur ; mais, si le développement humain avait été placé au centre des politiques commerciales, les dispositifs d'assistance seraient déjà prêts à fonctionner. Il est impératif de mettre en application un soutien financier ainsi que d'autres mesures dans le but d'assurer la protection des pays et des populations vulnérables. De manière générale, l'incapacité des pays développés à aligner leurs politiques d'importation sur un engagement à atteindre les OMD, a restreint les possibilités des pays pauvres en matière de bénéfices commerciaux.

Le commerce agricole

Le secteur de l'agriculture est devenu le point d'explosion des tensions latentes au sein du cycle de Doha. L'enjeu se résume à une question centrale, au cœur de la question du développement humain et des OMD—celles des règles régissant le commerce agricole mondial. Plus de deux tiers de la population survivant avec moins d'un dollar par jour, vit et travaille dans des régions rurales comme petits propriétaires fermiers ou ouvriers agricoles. Les pratiques commerciales abusives dégradent les conditions de vie de ces personnes de manière systématique et, ce faisant, ralentissent la progression vers les OMD.

Le problème principal que posent les négociations du cycle de Doha se résume en quelques mots : les subventions des pays riches. Suite à leur promesse de réduction des allocations agricoles au cours de la dernière partie des négociations consacrées au commerce mondial—le cycle d'Uruguay—les pays les plus riches ont augmenté le niveau d'ensemble des subventions attribuées aux producteurs. Conduit par les toutes-puissances agricoles mondiales que sont, en termes de subventions, l'Union Européenne et les États-Unis, le soutien procuré par les pays développés aux producteurs agricoles s'élève à 350 milliards de dollars par an. Il existe différents moyens de calculer le soutien directement apporté aux pro-

ducteurs. L'estimation du soutien à la production de l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE) permet de calculer le coût de toutes les politiques et de tous les transferts maintenant les prix intérieurs au-dessus des niveaux mondiaux, à près de 279 milliards de dollars soit un tiers de la valeur de production—et allant jusqu'à plus de la moitié pour le Japon (figure 4.11).⁴³ Ce soutien se manifeste sous des formes variées, dont la plupart ont pour effet d'augmenter les prix, d'accroître la production et de stimuler les exportations. Les barrières tarifaires, dépassant les 100 % pour un certain nombre de produits—qui comprennent le riz, le sucre, les fruits et les noix⁴⁴—maintiennent les prix intérieurs au-dessus des niveaux des marchés mondiaux, tandis que les transferts de budget gonflent les revenus. La plupart des gouvernements des pays développés ont certainement une vision assez vague de tout pays en voie de développement proposant le même type de taxes et de subventions, mais lorsqu'il est question d'agriculture, les pays développés sont à même d'établir leurs propres normes.

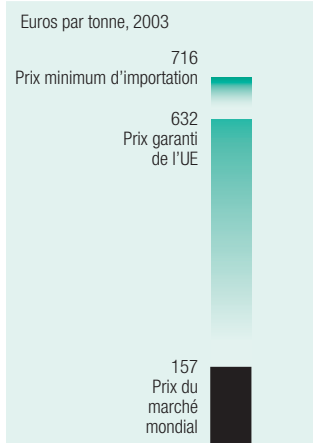
Certains dirigeants politiques des pays en voie de développement tentent de justifier leur soutien agricole en faisant référence à leurs objectifs de développement rural et aux intérêts des communautés vulnérables. Cette justification ne semble pas tout à fait légitime. Dans la réalité, les bénéficiaires de subventions annuelles se comptant en plusieurs milliards de dollars sont les agriculteurs de grande envergure, les entreprises dont les intérêts sont placés dans le secteur de l'agrobusiness, et les propriétaires terriens. Selon une étude réalisée dans le cadre de ce Rapport, la répartition des subventions dans les pays riches s'effectue de manière moins égalitaire que la répartition des revenus au Brésil (encadré 4.5). Il s'avèrerait difficile d'élaborer un système de transfert financier plus régressif—ou moins efficace—que celui fourni par le biais de subventions agricoles.

L'engagement financier à l'égard d'un petit groupe de bénéficiaires de revenus très élevés, remplace les conditions de financement pour les OMD dans leur contexte. Les pays riches dépensent un peu plus d'un milliard de dollars par an destinés au développement agricole des pays en voie de développement, et un peu moins d'un milliard de dollars par jour destinés au développement de leurs propres systèmes agricoles. Une fraction des dépenses effectuées par les

pays riches pour subventionner la gestion des excédents de production de cultures comme celles de riz et de sucre, suffirait à atteindre les objectifs financiers fixés par les OMD dans les domaines de l'éducation, la santé et l'approvisionnement en eau. Après la blessure, l'insulte : les subventions des pays riches ne s'arrêtent pas au détournement des ressources, elles renforcent également la pauvreté rurale des pays démunis. Les pays industrialisés sont emprisonnés dans un système qui fait perdre de l'argent au pays et détruit les sources de revenus à l'étranger. Lorsqu'il est question de commerce agricole mondial, le succès commercial ne dépend pas d'un avantage relatif, mais d'un accès aux subventions relatif—une discipline dans laquelle les producteurs des pays pauvres sont incapables de concourir.

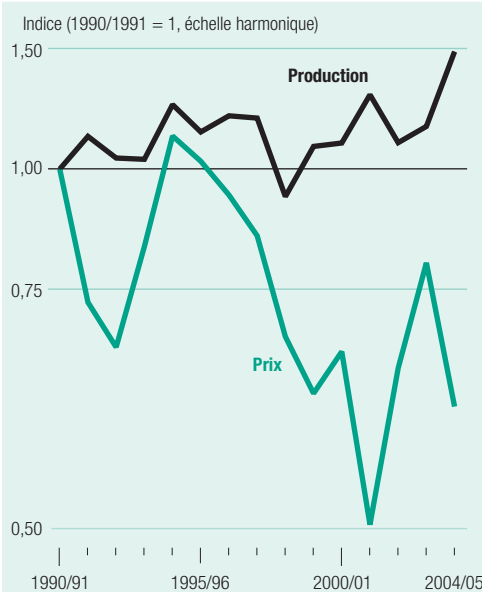
Les niveaux élevés de soutien agricole se traduisent par un rendement plus élevé, par moins d'importations et par plus d'exportations que l'on aurait pu observer en d'autres circonstances. Cet appui permet de comprendre les raisons de la mainmise persistante des pays industrialisés sur le commerce agricole mondial. À la fin de la décennie 1990, les pays en voie de développement représentaient deux tiers des exportations agricoles mondiales—soit la même part qu'en 1980.⁴⁵ Plusieurs filières des communautés rurales des pays en voie de développement sont touchées. Les opérations d'exportations subventionnées en réduisent la valeur

Figure 4.12 Sucre européen—comment surproduire et inonder les marchés mondiaux



Source : Oxfam International 2004a.

Figure 4.13 Production américaine de coton—insensible aux variations des prix mondiaux



Source : International Cotton Advisory Committee 2005.

Les 20 000 cultivateurs de coton du pays recevront, en 2005, des indemnités versées par le gouvernement équivalentes à la valeur marchande de cette culture et supérieures à celles allouées à l'Afrique subsaharienne par les États-unis

dans les marchés mondiaux et nationaux, entraînant ainsi vers le bas les indemnités versées aux exploitants agricoles et les salaires perçus par les ouvriers agricoles. Toutefois, les producteurs cherchant à intégrer les marchés industriels doivent surmonter certains des tarifs douaniers les plus élevés.

Selon de récentes estimations, les pays en voie de développement, en raison de la politique protectionniste et des subventions des pays développés, perdent près de 24 milliards de dollars par an de revenus agricoles, sans compter les retombées et les effets dynamiques.⁴⁶ Chaque dollar perdu à cause de politiques commerciales agricoles abusives, coûte en réalité bien plus d'un dollar, car un pouvoir d'achat amoindri équivaut à des revenus affaiblis destinés aux investissements et à l'emploi. Les retombées sont très répandues : une étude menée en Afrique estime qu'à chaque dollar d'augmentation des revenus, l'économie rurale génère 3 dollars supplémentaires grâce aux marchés locaux. Cette observation suggère que les coûts réels, pour les pays en voie de développement, du soutien aux agriculteurs des pays riches pourraient atteindre 72 milliards de dollars par an—un montant équivalent à l'ensemble des aides officielles allouées en 2003.

La politique agricole commune de l'Union Européenne

Rien ne démontre mieux la logique perverse selon laquelle fonctionne ce système de subventions agricoles que la politique agricole commune (PAC) menée par l'Union Européenne—un dispositif qui met 51 milliards de dollars (43 milliards d'euros) à la disposition des producteurs. La PAC soutient un secteur qui représente moins de 2 % des emplois mais qui absorbe plus de 40 % du budget total d'indemnisation par l'Union Européenne. Le sucre est le premier parmi ses pairs à avoir servi d'étude de cas en termes de politique publique irrationnelle (figure 4.12). Les exploitants et transformateurs agricoles touchent quatre fois plus que le prix pratiqué sur le marché mondial, générant ainsi un excédent de 4 millions de tonnes. Cet excédent est ensuite écoulé sur les marchés mondiaux avec l'aide de subventions d'exportations de plus d'un milliard de dollars versés à un petit groupe d'exploitants de sucre. Le résultat en est le suivant : l'Europe devient le deuxième plus important exportateur d'un produit qui ne présente aucun avantage relatif.

Les producteurs des pays en voie de développe-

ment payent la note douloureuse. Les exportations de sucre européennes subventionnées font baisser les prix d'environ un tiers. Par conséquent, les exportateurs de sucre bien plus rentables des pays en voie de développement subissent des pertes de change estimées à 494 millions de dollars pour le Brésil, à 151 millions de dollars pour l'Afrique du Sud et à 60 millions de dollars pour la Thaïlande—des pays dans lesquels plus de 60 millions de personnes vivent avec moins de 2 dollars par jour.⁴⁷ Toutefois, le Mozambique, un pays où l'industrie du sucre se développe et devient compétitive, et qui emploie un grand nombre d'ouvriers agricoles, se voit interdire l'accès aux marchés européens en raison d'un quota d'importation ne l'autorisant qu'à fournir une quantité de sucre équivalente à une consommation réalisées en moins de 4 heures en Europe. Lorsqu'il est question d'agriculture, les limites de l'ouverture européenne deviennent très claires.

Les politiques américaines de traitement du coton et du riz

La politique américaine de production de coton fournit un autre exemple d'altération de marché subventionné, ayant un effet néfaste sur le développement humain. En ce qui concerne les politiques relatives au sucre européen, l'échelle des subventions élargit sa crédibilité. Le ministère de l'agriculture américain estime que les 20 000 cultivateurs de coton du pays recevront, en 2005, des indemnités de 4,7 milliards de dollars versées par le gouvernement—un montant équivalent à la valeur marchande de cette culture et supérieur à celui alloué à l'Afrique subsaharienne par les États-Unis.⁴⁸ Des subventions de cet ordre rappellent les systèmes de planification de l'état caractéristiques de l'Union Soviétique. En relation plus directe se trouve l'impact des subventions sur les producteurs de coton des pays pauvres.

Les altérations de prix engendrés par les subventions américaines ont un impact direct sur ces petits propriétaires terriens. Ces subventions baissent les prix de 9 % à 13 %, et permettent aux producteurs américains d'avoir la mainmise sur les marchés mondiaux, représentant ainsi près d'un tiers du total des exportations. Ces exportations ne seraient pas réalisables sans subventions. Les niveaux élevés de soutien gouvernemental éloignent, de manière frappante, les producteurs américains des indicateurs de prix mondiaux, leur permettant d'élargir leur production en dépit des réglementations de marchés. De

La réponse à cette question est simple : lorsque les pays le décident. Les pays en voie de développement rencontrent aujourd'hui un problème principal : le transfert, par les pays industrialisés, de soutien dans des domaines de subventions très peu couverts par les règles de l'OMC—des règles élaborées sous l'influence pesante de l'Union Européenne et des États-Unis.

L'accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay, qui a fait l'objet d'importantes négociations entre l'Union Européenne et les États-Unis, a établi trois catégories de subventions. Les subventions de catégorie orange sont susceptibles d'être réduites en fonction des décisions de l'OMC. Les subventions de catégorie verte, supposées « non divergentes », sont autorisées. À mi-chemin se trouvent les subventions de catégorie bleue, exemptes de réduction dans la mesure où elles sont en connexion avec des terres non cultivables. Ces catégories ont été intégrées sur la demande insistante de l'Union Européenne afin de s'accorder avec les réformes de la PAC, sous l'autorité de laquelle l'admissibilité à des indemnités directes dépendait de la suppression par les producteurs d'une certaine proportion de leurs exploitations agricoles.

Quelle importance pour ce genre de distinctions ? Parce que la structure de l'OMC impose des réglementations particulièrement légères, ou même inexistantes, sur les formes de soutien vers lesquels les gouvernements des pays développés orientent les subventions agricoles. En 2001 (la dernière année au cours de laquelle sont disponibles les notifications de l'OMC), les États-Unis ont dépensé 50 milliards de dollars en paiements de catégorie verte - soit trois fois le montant des dépenses de catégorie orange. Afin de ne pas se laisser dépasser, l'Union Européenne a dépensé 50 milliards de dollars en paiements de catégorie bleue et de catégorie verte—soit un

montant supérieur à ses dépenses de catégorie orange. Dans les deux cas, les subventions des subventions ont su rester au-dessous du plafond de subventions autorisé par l'OMC en procédant à une restructuration, plutôt qu'à une réduction, de l'ensemble des aides. Par conséquent, afin de servir les fins de l'OMC, une grande partie des subventions qui permettent à l'Europe d'exporter des céréales et aux États-Unis de vendre sur les marchés mondiaux, riz, coton, maïs et autres cultures à des prix coûtants, ne sont pas encore catégorisées comme subventions d'exportations ou comme « commercialement divergentes » et sont, de ce fait, potentiellement exemptes de toute réduction, quel que soit l'accord qui l'exige.

Certains pays en voie de développement ont déjà profité des débats ayant cours au sein de l'OMC, pour remettre en cause des subventions précises. Le Brésil a désavoué, avec succès, la catégorisation des versements directs, pour le coton, par les États-Unis en une « catégorie verte ». Le Brésil, l'Inde et la Thaïlande ont remis en question, avec succès, la légalité des subventions européennes, un jury composé de membres de l'OMC ayant donc déclaré que ces subventions ne sont pas conformes aux règles de l'OMC. Cependant, il existe un risque grandissant d'un accord de l'OMC susceptible de mettre à disposition une marge suffisante permettant à l'ensemble des aides agricoles, même reconditionnées, et telles qu'elles sont définies par l'estimation du soutien à la production de l'OCDE, de rester proches des niveaux actuels.

Une issue de ce type altérerait considérablement la crédibilité de tout accord sur l'agriculture passé au sein du Cycle de Doha. Cette approche pose de graves problèmes. Toutes les subventions n'ont pas un effet perturbateur. Néanmoins, il est clair que le transfert annuel de plusieurs milliards de dollars vers les grands exploitants agricoles a des conséquences néfastes sur le marché, même si les indemnités sont catégorisées comme non divergentes. Cela est particulièrement le cas dans les secteurs où d'importants excédents ressortent de ces marchés mondiaux. Au bas mot, ces paiements fournissent une assurance contre les risques, des capitaux pour les investissements, et une source de garantie pour les prêts.

Du point de vue des cultivateurs de coton au Burkina Faso, ou de riz au Ghana, le classement juridique spécifique des subventions par l'OMC est moins important que l'éventuel effet réducteur des subventions des pays riches sur leurs sources de revenus. Le problème que pose la structure actuelle des règles agricoles est celui de l'institutionnalisation des pratiques commerciales non équitables dissimulée derrière la protection légale que représente l'OMC, affaiblissant dans le même temps le caractère légitime du système multilatéral réglementé. L'élaboration par l'OMC de règles interdisant une compétition abusive entre les pays développés et les pays en voie de développement, devrait être le seul critère de jugement des résultats pour l'ensemble du Cycle de Doha.

De larges subventions échappent au règlement de l'Organisation mondiale du commerce

Dollars US, 2001/02 (en milliards)

	Union Européenne	États-Unis
Subventions de la catégorie orange	44,3	14,4
maximum autorisé par les réglementations de l'OMC	75,7	19,1
Subventions de la catégorie bleue	26,7	0,0
Subventions de la catégorie verte	23,3	50,7

Source : OMC 2005.

Source : US Department of Agriculture (Ministère de l'Agriculture des États-Unis), Economic Research Service 2005b ; Watkins 2003b.

manière assez peu logique, l'augmentation des subventions est provoquée par la création, due à la chute des prix appliqués mondialement, d'incitations à développer la production au cours des périodes de baisse des prix, tandis que les autres pays assument les coûts de revalorisation (figure 4.13). Ces coûts de revalorisation sont très élevés. Lorsque, en 2001, les prix mondiaux retombèrent au niveau enregistré 50 ans plus tôt, les pertes imputables aux subventions américaines furent estimées de 1 % à 3 % du PIB pour des pays tels que le Burkina Faso et le Mali en Afrique Occidentale—une région au sein de laquelle 2 millions de petits producteurs dépendent du coton qui représente leur principale, et parfois leur seule source de revenus. Ces pertes ont affecté les ménages des populations pauvres, dont les revenus amoindris ont menacé l'équilibre nutritionnel et les ressources disponibles pour développer les secteurs sanitaire

et scolaire ainsi que les investissements agricoles. Au seul Bénin, la chute des prix du coton sur les années 2001 et 2002 a été associée à une augmentation de la pauvreté, passant de 37 % à 59 %.⁴⁹

Des économies entières sont victimes de déséquilibres dus à ces altérations du marché mondial du coton, les pays pauvres en essayant les frais. Les exportations de coton sont de nature marginale pour les États-Unis. Pour le Burkina Faso, au contraire, le coton représente 50 % de la valeur des exportations et compte parmi les piliers de l'économie nationale. Étant donnée la situation actuelle, où le marché mondial du coton se dirige vers une autre crise profonde en 2005, le FMI estime que des termes d'échanges plus sévères réduiraient la croissance économique du Burkina Faso à 2,5 % du PIB, réduisant de moitié le taux de croissance espéré.⁵⁰ Ces résultats ont des répercussions sérieuses

sur les efforts fournis pour atteindre les objectifs OMD de réduction de la pauvreté de moitié. De plus, un déséquilibre menace également la balance des paiements, les afflux d'appui étant insuffisants pour couvrir un déficit toujours plus profond. Le développement humain sera victime à la fois de l'impact sur la pauvreté rurale et d'une capacité d'importation diminuée.

Tous les problèmes auxquels font face les acteurs des marchés mondiaux du coton ne peuvent être imputés à la seule politique agricole américaine. Les augmentations de production dans d'autres zones, en particulier en Chine, et les importantes subventions de l'Union Européenne y contribuent également.⁵¹ Cependant, en tant que plus grand exportateur au monde, les États-Unis exercent des politiques aux effets particulièrement importants sur les marchés mondiaux.

Les petits propriétaires terriens producteurs de produits agricoles destinés à l'exportation, ne sont pas les seules victimes de pertes de revenus. Les poli-

tiques américaines de traitement du riz touchent les petits producteurs dans un grand nombre de pays. Entre 2002 et 2003, le riz produit aux États-Unis, d'un coût de production s'élevant à 415 dollars par tonne, était exporté à un coût d'exportation de 274 dollars la tonne.⁵² Les exportateurs de riz concurrents, tels que la Thaïlande et le Viêt-nam, doivent donc s'adapter à cette concurrence abusive. Il en est de même pour des millions de cultivateurs de riz au niveau du marché national. Dans des pays tels que le Ghana et Haïti, les cultivateurs de riz ont été progressivement exclus des marchés nationaux par les importations américaines, mettant ainsi un frein aux espoirs de développement d'une économie rurale dynamique. Au Ghana, les cultivateurs de riz des régions les plus pauvres au nord du pays, ont vu leurs marchés rétrécis par les produits d'importations américains bon marché. Le FMI a inversé l'utilisation des barrières tarifaires afin de restreindre ces importations pour la simple raison qu'il n'existe aucune preuve de l'existence d'une concurrence abusive. Ce jugement est difficile à accorder avec les versements budgétaires destinés à la production de riz en 2003, qui s'élèvent à 1,3 milliards de dollars, soit près des trois quarts de la valeur de la production.

Réécrire les règles de l'agriculture

Le cycle de Doha offre une possibilité de faire disparaître un exemple de commerce non équitable des plus extrêmes. L'histoire des subventions agricoles des pays développés sera certainement longue et honteuse. Mais la réduction de ces subventions, aujourd'hui, est une question plus urgente que jamais, dans la mesure où cela permettrait de lever la barrière qui empêche les OMD de se réaliser. Malheureusement, très peu de progrès ont été effectués dans cette direction. Depuis le début du cycle de Doha, les États-Unis ont établi et voté une législation qui permet d'augmenter le soutien agricole de près de 7 milliards de dollars par an.⁵³ Cette nouvelle législation permet également de renforcer les liens entre les subventions et la production, affaiblis par les réglementations précédentes.

De manière similaire, au cours de la longue histoire de sa réforme, le dernier virage en date pris par la PAC n'est que très peu porteur d'optimisme. Selon l'accord sur les mesures prises en 2003, l'Union Européenne a établi une structure qui re-déterminera, mais ne réduira pas, l'ensemble du soutien apporté :

Encadré 4.7 Le secteur des pièces automobiles indiennes

L'intégration d'entreprises nationales au sein de chaînes de production mondiales, est un élément stimulant pour le développement industriel. La réussite dépend essentiellement de la politique industrielle.

La chaîne de production la plus développée est celle de l'industrie automobile. En Inde, au cours des dix dernières années, ces entreprises se sont développées au point de devenir des éléments puissants, en particulier dans le secteur des composants. Les entreprises indiennes—comme Bharat Forge, Brakes India et Sundaram, ont intégré avec succès des domaines de production à haute valeur ajoutée, souvent en collaboration avec des sociétés multinationales. Le contraste avec l'Amérique Latine est frappant. Pour cette dernière, l'industrie assez bien développée est maintenue à l'écart des marchés nationaux et régionaux par les entreprises automobiles étrangères qui font appel à leurs propres fournisseurs.

Depuis le début des années 1990, une vague d'investisseurs multinationaux ont fait leur entrée sur le marché indien. Il a été exigé de ces nouveaux arrivants qu'ils atteignent un niveau de ressources nationales élevé en un laps de temps précis (en général, 70% sur trois ans). Une telle exigence impliquait pour ces sociétés multinationales un changement de fournisseurs, passant d'une source de composants d'importation à celle qu'offrent les entreprises locales. Cette opération a également encouragé les fabricants automobiles à travailler en coopération rapprochée avec les fournisseurs pour améliorer les normes de qualité. Dans le même temps, le gouvernement indien imposait des conditions de formation aux investisseurs multinationaux.

La réussite des opérations d'exportation a fait suite à une longue période de protection commerciale. Les barrières tarifaires élevées ont stimulé les investisseurs étrangers dans leur projet d'implantation en Inde et de construction d'alliances avec les entreprises locales. Ces barrières tarifaires ont lentement diminué, à l'opposé du rythme qu'a connu l'Amérique Latine. Les droits de douanes sur les véhicules et pièces automobiles importés, dépassaient les 30 % en Inde au milieu des années 1990, alors qu'ils n'atteignaient pas 3 % en Amérique Latine.

La chaîne de production des composants s'est développée rapidement. La valeur de la production est passée de 2,4 milliards de dollars en 1997 à 4,2 milliards en 2001. L'Inde s'est également révélée un exportateur non négligeable. Ses produits d'exportation représentent aujourd'hui près de 15 % de la production du secteur, atteignant une valeur de 800 millions de dollars entre 2002 et 2003. Des comparaisons effectuées sur le plan international témoignent de la compétitivité au niveau mondial des premières entreprises indiennes, et cela dans une large gamme de produits automobiles. Les entreprises locales ont réduit leur nombre de produits défectueux de façon spectaculaire et ont recours à une main d'œuvre qualifiée pour maîtriser les nouvelles technologies.

Des recherches menées au sein des entreprises en Inde suggèrent que des modifications apportées aux règles de l'OMC ont peu de chances d'affaiblir la position des entreprises nationales. Selon la majorité des investisseurs, les fournisseurs indiens sont aussi efficaces que les alternatives d'importation.

Il est à noter qu'il a été fait usage de restrictions des contenus nationaux dans le but de stimuler le développement de l'industrie des composants. Ce type de politique n'est pas toujours approprié, ni générateur de succès. Mais, dans le cas présent, l'industrie mineure a été encouragée avec succès, grâce à la participation des industries automobiles. Dans d'autres cas, la question-clé consiste à se demander si les sociétés multinationales vont bien s'approvisionner auprès d'entreprises locales, dans la mesure où les règles de l'OMC sont incompatibles avec les règles relatives aux ressources locales.

Source : Sutton 2004; Tewari 2003.

le budget de la PAC est conçu de manière à s'accroître au cours des dix prochaines années. L'Union Européenne soutient que les nouveaux versements de la PAC seront « favorables à l'OMC » et par conséquent exempts de toute réduction décidée à la suite du cycle de Doha. Cependant, les dispositions nationales offrent également aux gouvernements la possibilité de maintenir un lien entre les subventions et la production. De quelle manière la réforme de la PAC affectera-t-elle le niveau général de soutien selon cette politique ? Une évaluation menée par l'OCDE, basée sur des prévisions relatives aux effets de cette nouvelle structure de versements, conclut que le soutien aux producteurs restera supérieur à un tiers de la valeur de la production (l'estimation relative au soutien à la production connaissant une baisse d'un peu plus d'1 %), faisant suite à la réforme.⁵⁴ Les subventions étant toujours allouées en fonction des productions passées et à la taille des terres possédées, cette assistance financière continuera à favoriser les agriculteurs les plus riches et les plus développés. Et, même si la structure générale des versements évolue, le soutien des valeurs marchandes représentera toujours 52 % de la valeur totale sous la PAC réformée.

Au sein même de l'OMC, de nouvelles menaces se font sentir. Au lieu de se pencher sérieusement sur l'enjeu que représente la question du retrait des divergences commerciales, les pays développés se sont engagés dans une mission de re-conceptualisation forfaitaire des subventions plus élaborée (encadré 4.6). Aujourd'hui, le danger qui se profile est celui de l'effet nul qu'aurait un accord de l'OMC sur les évolutions divergentes que le cycle de Doha était supposé éliminer, mettant, du même coup, un frein aux espoirs d'atteindre les OMD.

Réduire l'espace d'application des politiques de développement

Le dernier cycle de négociations relatives au commerce mondial ont élargi le différé des règles imposées par l'OMC à de nouvelles régions. Les mécanismes de mise à exécution ont également été renforcés. Sous ce nouveau régime, les membres de l'OMC se voient dans l'obligation de se plier à toutes les décisions prises globalement—une disposition plus connue sous le nom d'« engagement unique ». Le respect de cet engagement est assuré par le biais d'une procédure de résolution des conflits. Parallèlement au renforcement

des règles multilatérales, les accords régionaux ont proliféré. Il existe aujourd'hui quelques 230 accords commerciaux régionaux (ACR) se rapportant à près de 40 % du commerce mondial. Quatre domaines en particulier sont susceptibles de bénéficier de règles multilatérales et d'accords régionaux renforcés, et qui apporteraient des résultats positifs majeurs en termes de développement humain et quant à la forme que prendra la répartition des bénéfices du commerce mondial : la politique industrielle, la propriété intellectuelle, les services, et les barrières tarifaires et les revenus.

La politique industrielle

Un des défis les plus urgents à relever par les pays en voie de développement consiste à déployer les capacités d'intégration des domaines du commerce mondial dont les valeurs ajoutées sont les plus élevées. Pour les raisons mentionnées précédemment, une politique industrielle et technologique active est un critère d'entrée crucial. Les règles actuelles imposent de sévères restrictions au gouvernement en termes de champ d'application de son action dans ce domaine.

Un certain nombre d'accords de l'OMC établissent des limites claires quant à l'espace d'application des politiques gouvernementales. Si l'on s'en tient à l'accord sur les subventions, une gamme très large d'encouragements fiscaux et autres incitations au crédit pour les exportations prennent un caractère illégal. De manière similaire, l'accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC), interdit le recours à des outils précédemment utilisés par les économies fructueuses d'Asie Orientale et d'ailleurs, pour porter les bénéfices des investissements étrangers à leur maximum, incluant les exigences de ressources locales, la situation de l'emploi au niveau régional et les dispositions de recherche et de développement.

Une telle situation est injustifiée. La politique industrielle n'a fonctionné qu'en partie. Les exemples de politiques de ce type accaparées par des groupes d'intérêts spécifiques, ou de gouffres industriels, ne manquent pas. Paradoxalement, il est difficile de trouver un exemple de secteurs en bonne concurrence avec les marchés mondiaux et qui n'implique pas l'intervention d'une nation active. Un certain nombre de mesures politiques sur lesquelles est fondé le développement industriel observé en Asie Orientale, ne sont pas interdites par les règles de l'OMC.⁵⁵ La

l'ADPIC menace de creuser le fossé existant entre les pays riches en technologies et les pays en manque de technologies

Faciliter les restrictions des mouvements de travail temporaires apporterait d'importants bénéfices aux pays en voie de développement

Chine a considérablement fait usage des ressources locales et des dispositions de transferts de technologies, entraînant ainsi l'émergence d'entreprises compétitives sur le marché mondial, et qui se sont très rapidement développées dans des domaines commerciaux à valeur ajoutée plus élevée. L'industrie aérienne brésilienne, la troisième source de revenus d'exportations du pays, a bénéficié d'un soutien prenant la forme de crédit subventionné. En Inde, le secteur de production de composants automobiles, qui connaît une ascension rapide, a bénéficié d'une aide apportée par la réglementation imposée aux investisseurs étrangers, y compris les règles relatives aux ressources locales (encadré 4.7). En Amérique Latine, où l'industrie de production de pièces automobiles respecte très rigoureusement les règles imposées par l'OMC, la quasi-totalité des entreprises nationales ont été supplantées par des sociétés étrangères transnationales.⁵⁶

L'objectif principal d'une politique industrielle devrait être de créer des conditions favorables à l'acquisition, par les pays, des capacités technologiques nécessaires à la croissance de leur productivité, à l'augmentation maximale des avantages des échanges commerciaux, ainsi que favorables au développement d'un avantage relatif dynamique.⁵⁷ Mais la protection de tous les risques et les éléments dissuasifs n'apportent aucune aide. Pour être réussie, une politique industrielle doit être concentrée sur les nouveaux secteurs dynamiques, offrir une protection non limitée dans le temps, et promouvoir des activités génératrices d'investissements et de propagation technologique. Une interaction transparente entre les institutions des secteurs privé et public est vitale.

Des règles de l'OMC élargies pourraient encourager la transparence et la prévisibilité nécessaires pour éviter aux politiques industrielles d'être sources de conflits commerciaux, comme on l'observe de plus en plus souvent entre les États-Unis et l'Union Européenne. Mais le régime actuel n'est absolument pas conforme aux exigences de renforcement des liens entre les échanges commerciaux et le développement humain. Toute réforme devrait commencer par une reconnaissance des vraies raisons d'une politique multilatérale, qui ne consistent pas à imposer aux pays des règles communes ou un plan de marché libre d'approches diverses et de niveaux de développement différents, mais à accepter l'idée de politiques publiques différentes. Ce système réglementé pourra ensuite être concentré sur l'enjeu décisif que représentent

le renforcement de la prévisibilité et l'empêchement du conflit.

La propriété intellectuelle

Les règles relatives à la propriété intellectuelle ont une influence considérable sur le développement humain. Elles ont un impact sur les termes permettant aux pays pauvres d'acquérir et de s'adapter aux nouvelles technologies nécessaires à l'augmentation des niveaux de vie et au succès de leurs opérations commerciales à l'échelle mondiale. Ces règles influencent également l'accès aux traitements médicaux. Toute réglementation de la propriété intellectuelle doit trouver le juste milieu entre les deux objectifs suivants : stimuler l'innovation par le biais de brevets et autres mesures, et étendre autant que possible les bénéfices de ces innovations. L'accord de l'OMC sur les droits de la propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), ainsi que ses variantes « ADPIC-plus » pour les accords régionaux et bilatéraux, n'établit pas d'équilibre entre les intérêts des détenteurs de moyens technologiques et l'intérêt public plus large.

L'ADPIC met en place un plan mondial de droits de la propriété intellectuelle fondé sur le niveau de protection disponible dans les pays les plus développés, incluant une période de protection des brevets de vingt ans. Réduit à l'essentiel, ce nouveau plan aura pour conséquences d'augmenter le prix des technologies brevetées, générant des revenus destinés aux détenteurs des droits et augmentant le coût de transmission des technologies. Les entreprises des pays développés possèdent actuellement 96 % des revenus provenant des redevances sur brevets, soit 71 milliards de dollars par an.⁵⁸

L'ADPIC menace de creuser le fossé existant entre les pays riches en technologie et les pays en manque de technologie. La capacité à copier les technologies qui s'est développée au sein des pays économiquement avancés a toujours joué un rôle important pour stimuler la capacité des autres pays à rattraper leur retard. Au 19^{ème} siècle, les États-Unis copiaient les brevets britanniques. En région d'Asie Orientale, le Japon, la République de Corée, la province chinoise de Taiwan et la Chine ont tous su améliorer leurs technologies en ayant recours à l'ingénierie inverse et à la reproduction. L'espace alloué à la pratique de ce type de stratégies est aujourd'hui fermé et réservé aux pays situés en haut de l'échelle technologique. La technologie tenant une place de plus en plus importante au sein

Ces dernières années ont été marquées par un changement au sein de la politique américaine. Tandis que l'OMC reste un élément de concentration important, les accords de libre-échange sont utilisés pour renforcer et développer les dispositions multilatérales. Les règles de la propriété intellectuelle sont mises en évidence. Bon nombre de négociations menées soulèvent des inquiétudes en matière de développement.

Les accords bilatéraux passés avec la Jordanie (en 2000), le Viêt-nam (en 2001), le Chili (2003), le Maroc (2004) l'Australie (2004), et l'accord régional passé avec six pays de la zone de libre-échange d'Amérique centrale (ZLEAC, en 2004), se sont traduits par des dispositions de type « ADPIC-plus ». Malgré la nature variable des dispositions détaillées, trois thèmes reviennent sans cesse :

- *L'élargissement de la protection des brevets.* Tous les accords de libre-échange fournissent une protection des droits valable 20 ans, à l'instar de celle de l'OMC. Sous certaines conditions, ils exigent également un prolongement de la période de protection des droits. Selon la législation de la ZLEAC, par exemple, les détenteurs de brevets ont la possibilité d'exiger des élargissements afin de compenser les éventuels retards d'allocation du brevet par les organismes de réglementation nationaux. Tous les accords de libre-échange vont au-delà des ADPIC en matière de renforcement de la protection des droits pour les plantations et l'élevage.
- *Les restrictions sur l'utilisation des données cliniques.* Avant que les brevets pour les médicaments soient délivrés, les entreprises pharmaceutiques doivent communiquer les résultats de leurs essais cliniques aux institutions nationales d'enregistrements des médicaments. L'accès à ces données est capital pour les entreprises fabriquant des produits génériques, pour leur permettre de produire des copies de médicaments brevetés sans avoir à réitérer des essais coûteux. L'ADPIC stipule seulement que les gouvernements doivent éviter toute « utilisation commerciale abusive » des données. À l'inverse, la majorité des accords de libre-échange mettent en place une période d'« exclusivité commerciale » de cinq ans, qui s'aligne sur la loi américaine. Pendant cette période, l'accès aux données relatives aux essais est interdit, retardant ainsi potentiellement l'entrée sur le marché de médicaments génériques et limitant le champ d'application de licences obligatoires. De plus, l'exclusivité est valable au-delà des frontières. Les restrictions imposées par un pays (par exemple les États-Unis) doivent être mises à exécution dans un autre (par exemple au Nicaragua) et dans toutes les juridictions des accords de libre-échange.
- *Les restrictions sur les licences obligatoires et l'importation parallèle.* Sous la législation des ADPIC, les gouvernements peuvent autoriser des licences obligatoires permettant aux sociétés génériques de produire, à moindre coût, des copies de traitements brevetés afin de promouvoir la santé publique. Ils ont également la possibilité d'importer des produits brevetés vendus à des prix plus abordables

à l'étranger que sur les marchés nationaux, un arrangement plus connu sous le nom d'importation parallèle. Les accords de libre-échange fragilisent ces deux dispositions. Par exemple, certains accords limitent le recours aux licences obligatoires, aux urgences et aux cas de comportements manifestement anti-compétitifs. L'obligation des pays pauvres en voie de développement, de « prouver » l'état d'urgence ou l'existence d'un comportement anti-compétitif, est susceptible de restreindre le recours aux licences obligatoires. De manière similaire, malgré la souplesse, rendue possible pour les membres de l'OMC par les ADPIC, de décision relative à une éventuelle autorisation d'importation parallèle de médicaments brevetés, la plupart des accords de libre-échange permettent aux détenteurs de brevets d'éviter un développement de ce phénomène.

Ces dispositions auront pour effet général de limiter la capacité des gouvernements à faire pression pour obtenir une baisse des prix pharmaceutiques. Le danger qui se présente est celui de marges bénéficiaires plus larges pour l'industrie pharmaceutique, compromettant la capacité des gouvernements à gérer les problèmes de santé publique.

Certains pays en voie de développement ont montré leur volonté de s'engager à élaborer des règles relatives à la propriété intellectuelle plus strictes, tout en recherchant des compromis dans d'autres domaines. Un accès privilégié au marché américain est la principale motivation de négociation, notamment en ce qui concerne les produits issus de l'agriculture. Cependant, le processus de négociation est à l'origine de certains résultats déséquilibrés.

La ZLEAC met à la disposition des six pays en voie de développement impliqués (le Costa Rica, El Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et la République Dominicaine) des ouvertures de marchés limitées. En ce qui concerne le sucre, une culture dans laquelle ces pays possèdent un avantage considérable, les barrières tarifaires resteront supérieures à 100 % et la part de marché des importations sera réduite à 1,7 %. Toutefois, les États-Unis ont garanti de larges ouvertures de marché pour le commerce du riz, bénéficiant ainsi de quotas exempts de droits immédiatement mis en place pour le riz, atteignant 5 % chaque année. Plus d'un tiers des exportations de riz des États-Unis pourront pénétrer dans cette région sans payer de droits, après avoir été contraintes d'honorer des barrières tarifaires variant de 15 à 60 %.

En échange, au mieux, d'avantages commerciaux limités en ce qui concerne un produit agricole d'exportation cultivé en grande partie par de grands exploitants agricoles, les pays en voie de développement de la ZLEAC ont accepté, après concertation, de mettre en place des règles relatives à la propriété intellectuelle, susceptibles de compromettre la santé publique et l'innovation technologique, et d'exposer les producteurs de riz locaux à une concurrence avec le secteur du riz américain, qui bénéficie de subventions considérables.

Source : Tussie 2005; Mayne 2005; US Department of Agriculture, Foreign Agricultural Service 2005.

des échanges commerciaux internationaux, le coût des importations technologiques en hausse contribue à l'accentuation de la marginalisation d'un grand nombre de pays en voie de développement.

L'ADPIC menace également le développement humain, en particulier dans le domaine de la santé publique.⁵⁹ Les mouvements de prix des médicaments sont fortement sensibles aux conditions d'entrée sur les marchés des produits génériques, sur une base de production d'ingénierie inverse, et à la manière dont ceux-ci peuvent concurrencer les produits marqués ou brevetés. Par exemple, lorsque la version générique du fluconazole, un médicament utilisé pour le traitement du virus HIV/SIDA, est arrivée sur le marché thaïlandais, les prix ont chuté de 3 % par rapport au niveau d'origine. Des règles de propriété intellectuelle renforcées retarderont l'entrée sur le marché de médicaments génériques en augmentant les prix. Les

mouvements de la demande en médicaments sont très sensibles aux prix dans les pays pauvres, où les ménages endossent trois quarts des frais liés aux médicaments. Une estimation suggère que, dans le cas de l'Inde, les frais liés à la hausse des prix des médicaments couverts par les foyers, augmenteront de quelques 670 millions de dollars, soit près du double du montant des dépenses actuelles en médicaments antibactériens de tout type.⁶⁰ Les estimations fournies par le gouvernement du Costa Rica suggèrent que son budget pharmaceutique devrait être multiplié par cinq afin de maintenir une couverture universelle sans accès aux médicaments génériques.

En 2003, les inquiétudes relatives à un renforcement de la protection des droits qui entraînerait une augmentation des prix des médicaments, incitaient les gouvernements à adopter la déclaration de Doha sur la santé publique. Le principe de cette déclara-

Il serait une erreur que d'avoir recours à des négociations commerciales au niveau régional pour inciter les gouvernements à procéder à une libéralisation rapide

tion consiste à renforcer le droit des pays à capacité industrielle insuffisante, d'avoir recours à la licence obligatoire pour importer des copies bon marché de médicaments brevetés—afin de promouvoir la santé publique. Cette déclaration stipule que l'ADPIC « ne devrait pas empêcher les membres de prendre les mesures nécessaires à la protection de la santé publique. »⁶¹

Il reste à considérer l'aspect de l'interprétation de cette déclaration, car celle-ci doit être appliquée dans un esprit qui reflète son engagement. La pression internationale étant telle, les entreprises pharmaceutiques se sont vues dans l'obligation de baisser leurs prix et de tendre vers le niveau de frais d'utilisation de médicaments destinés au traitement du virus HIV/sida. Cette évolution est encourageante. Les effets de cette action sur la protection de la propriété intellectuelle des produits brevetés destinés au traitement d'infections sanitaires moindres, telles que le diabète (qui touche 115 millions de personnes dans les pays en voie de développement), le cancer du col de l'utérus (qui touche 400 000 femmes dans les pays en voie de développement), ou à la prévention de la pneumonie (responsable d'un quart des décès infantiles de par le monde).⁶²

Même dans les cas où la déclaration est interprétée conformément aux directives émises lors de Doha, les pays développés exigent que des dispositions « ADPIC-plus » soient insérées à un grand nombre d'accords commerciaux régionaux. Ces dispositions renforcent clairement la protection des entreprises pharmaceutiques, au-delà des dispositions de l'OMC, et limitant l'espace d'application des politiques gouvernementales. En effet, certains pays en voie de développement semblent avoir adopté des stratégies de négociations commerciales ouvertes à une protection des droits plus rigoureuse, en échange d'un accès aux marchés élargi.⁶³ Les conclusions de marchés ont été de nature inégale, reflétant les inégalités existantes entre les puissances négociatrices (encadré 4.8).

Le commerce et les services

La libéralisation du commerce de services offre aux pays en voie de développement un espoir de bénéfices certain. Le problème qui se pose est celui des efforts des pays industrialisés concentrés sur des domaines qui menacent le développement humain, en même temps qu'ils ne parviennent pas à libéraliser les domaines susceptibles de générer des revenus pour les

pays pauvres.

L'accord général sur le commerce des services (AGCS) établi, au sein de l'OMC, une structure d'encadrement de règles ayant force d'obligation. Cet accord concerne quatre « modes de fourniture » : le mode transfrontalier (le commerce électronique et les télécommunications par exemple) ; le mode de consommation outre-mer (le tourisme ou la santé, par exemple) ; le mode de présence commerciale (par exemple, par l'établissement de banques, de compagnies d'assurance ou d'institutions financières) ; le mode du mouvement de population temporaire.

Les pays développés ont concentré leurs efforts presque exclusivement sur la présence commerciale. Leur priorité était la mise en place par l'OMC de lois permettant de garantir aux banques multinationales, aux compagnies d'assurance et aux autres fournisseurs de services, le droit de s'implanter dans les pays en voie de développement, à des conditions équivalentes à celles des fournisseurs nationaux. Cette stratégie de négociations est le miroir d'une campagne de pression durable menée par les corps de représentants de sociétés fournissant des services financiers, et qui verraient, grâce à de telles réglementations, les portes de marchés mondiaux plus étendus s'ouvrir à elles. Les pays en voie de développement ont privilégié d'autres domaines, réduisant considérablement les barrières tarifaires au niveau du mouvement de travail temporaire.

Ces efforts déployés par l'OMC pour promouvoir la libéralisation généralisée des services dans les pays en voie de développement, sont inappropriés. Dans certains cas, une libéralisation des services peut engendrer des bénéfices. Les services de mauvaise qualité sont autant d'obstacles au développement humain, à la croissance et aux échanges commerciaux. La présence d'entreprises étrangères prestataires de services peut améliorer des infrastructures de transport, à la réduction des coûts des télécommunications et au développement des accès aux crédits. Cependant, la libéralisation est gérée de manière bien plus efficace lorsqu'elle passe par l'application de stratégies nationales ancrées dans un esprit de progression vers les OMD et de développement humain, et non par l'application de réglementations commerciales multilatérales. Cela est particulièrement le lot de secteurs tels que celui de l'approvisionnement en eau, de la santé et de l'éducation. Tout plan élaboré par l'OMC devrait commencer par une évaluation complète des implications de ces règles, en termes de développe-

ment humain, effectuée au sein de chaque secteur séparément—une disposition incluse dans l'AGCS mais qui est, à ce jour, restée lettre morte.

Les pays industrialisés se montrent réticents face à l'idée d'amorcer des négociations conséquentes quant au mouvement de travail temporaire, bien qu'il s'agisse là d'un domaine favorisant le plus les activités commerciales des pays en voie de développement. Faciliter les restrictions des mouvements de travail temporaires offrirait aux pays en voie de développement une occasion d'exploiter un de leurs domaines les plus solides en matière d'avantage relatif : dans de nombreux cas, bas salaire rime avec haut degré de qualification. Prenons pour exemple le secteur indien de production de logiciels, qui représente 16 % des exportations et fournit un emploi à un demi million de personnes. Deux tiers des exportations sont destinées aux États-Unis, et un autre quart à l'Europe. Près de la moitié de ces produits d'exportation—estimés en 2002 à plus de 3 milliards—sont livrés sur site par un personnel professionnel.⁶⁴ La livraison dépend de l'ouverture des marchés.

Parmi les obstacles à franchir avant d'accéder aux marchés, on compte les questions d'immigration ainsi que de conditions onéreuses d'attribution d'un visa.⁶⁵ Les futurs importateurs de services professionnels indiens doivent, au préalable, effectuer des recherches poussées au sein des marchés intérieurs du travail, de manière à prouver qu'aucune autre alternative de fourniture d'emploi ne se présente à eux. Ils doivent également répondre à des exigences de parité en matière de salaires. Ceci implique que les employeurs rémunèrent leurs employés au même niveau que celui des salaires pratiqués dans le pays d'accueil (réduisant ainsi à néant les avantages concurrentiels offerts par les coûts), tandis que les travailleurs étrangers doivent prendre part aux régimes de sécurité sociale (qui ne les autorisent pas à prétendre aux bénéfices de l'OMC). Il est également attendu des ingénieurs-conseil en informatique qu'ils répondent d'un minimum d'expérience (cinq ans au Royaume-Uni et trois ans aux États-Unis) et qu'ils passent par de lourdes procédures avant d'obtenir un permis de travail. En outre, il existe des quotas restrictifs applicables au nombre de travailleurs susceptibles d'entrer sur le territoire et de passer des examens complexes relatifs aux « besoins économiques ».

Les contrôles d'immigration constituent des barrières d'entrée de plus en plus colossales pour la

main d'œuvre non spécialisée. Les écarts de salaires existants, par exemple, entre un mécanicien zambien ou un ouvrier agricole originaire du Honduras et leurs homologues européens ou américains, atteignent des proportions démesurées. L'écart de salaire moyen entre les pays développés et les pays en voie de développement est de 10 pour 1—cinq fois l'écart entre les prix des marchandises. Cela a pour conséquence un accès temporaire au marché du travail à salaires plus élevés qui offre d'importants avantages. Ces mêmes avantages sont définitivement obstrués par les politiques migratoires.

Le mouvement temporaire de travail peut être facteur d'avantages sociaux considérables. Une étude a permis d'estimer l'impact potentiel d'un transfert d'ouvriers qualifiés et non qualifiés en provenance de la sphère en voie de développement à 157 milliards de dollars, soit 3 % de la population active des pays industriels. Même si les pays en voie de développement seraient les principaux bénéficiaires d'une croissance accrue et d'une augmentation des revenus, les pays industrialisés y trouveraient également leur compte. Comme tel est le cas dans le commerce des marchandises, les perdants compteraient également parmi les pays développés : les ouvriers non qualifiés en compétition, dans le même secteur du marché du travail, avec les nouveaux arrivants verraient leurs salaires plafonnés ou même réduits. Ces estimations ne doivent pas être considérées comme des résultats précis, elles ne font qu'indiquer un ordre de grandeur. Mais, afin de remettre ces estimations d'avantages sociaux en contexte, un accord, passé lors du cycle de Doha, libéralisant le commerce agricole et industriel de 40 %, générerait des avantages sociaux estimés à 70 milliards de dollars.⁶⁶

Les barrières tarifaires et les revenus— Les accords de partenariats économiques

Les règles commerciales multilatérales et régionales ont un impact direct sur les barrières tarifaires et sur les autres politiques d'importation—et sur les revenus qui leurs sont associées. Alors que les accords régionaux impliquant les États-Unis ont été au centre des débats internationaux, les politiques européennes restent également importantes.

En 2000, l'Union Européenne a revu son système de préférences commerciales, en concertation avec les pays membres du groupe Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP), en remplaçant l'Accord de Cotonou par une

Des millions de producteurs de matières premières sont confrontés à une dépression plus sévère que celle qui a marqué les années 1930

nouvelle série d'accords de partenariats économiques avec six régions de l'ACP couvrant 76 pays. Cet accord, qui doit prendre effet en 2008, déterminera les termes de la relation commerciale qu'entreprendra l'Europe avec certains des pays les plus pauvres au monde. Il reste à savoir dans quelles mesures ces conditions correspondent à l'engagement pris en matière de développement humain et d'OMD.

Selon les règles proposées par l'OMC, des accords commerciaux régionaux sont nécessaires au développement de la libéralisation à « toute la sphère commerciale appréciable ». L'Union Européenne a placé cet engagement au centre de son mandat de négociations. En plus des réductions des barrières tarifaires, l'Union Européenne a l'intention d'inclure, au cours des négociations, une gamme de taxes non tarifaires sur les importations, sur le commerce de services et sur les prétendues questions relatives à la politique de concurrence exercée par Singapour, à sa facilitation des investissements commerciaux et à la période d'apports réalisés par son gouvernement. L'Union Européenne est également désireuse de confier aux APE la gestion du commerce de services et d'inclure les prétendues questions relatives à la politique de concurrence exercée par Singapour, à sa facilitation des investissements commerciaux et aux apports de son gouvernement. Aucune disposition spécifique n'est prévue pour les pays de l'ACP afin de limiter les montées d'importations abruptes. Dans l'ensemble, ce mandat a le potentiel nécessaire pour produire des résultats déséquilibrés et défavorables au développement humain.

Avant tout, il convient de se pencher sur les implications de la libéralisation de « toute la sphère commerciale appréciable ». En ce qui concerne les pays riches, ces implications sont d'une pertinence très limitée en matière de recettes budgétaires. À l'inverse, les barrières tarifaires appliquées en Afrique subsaharienne représentent un tiers des recettes budgétaires, atteignant la moitié au Lesotho et en Ouganda. Une baisse des barrières tarifaires n'entraîne pas systématiquement une baisse des revenus—si les importations augmentent suffisamment, elles peuvent l'emporter sur les effets d'une réduction des niveaux des taxes d'importation - mais le potentiel de baisse brutale des revenus reste important. Une analyse détaillée arrive à la conclusion selon laquelle trois quarts des pays membres du groupe ACP sont susceptibles de perdre au minimum 40 % de leurs recettes

fiscales, et un tiers pourraient en perdre 60 %.⁶⁷ Une production de ce type aurait des implications sérieuses quant au financement de services fondamentaux et d'infrastructures économiques par le gouvernement.

Certains autres aspects de ce mandat se révèlent également problématiques. Au cours du cycle de Doha, les tentatives européennes de garantir un accord de l'OMC sur les sujets de Singapour ont contribué à l'échec des négociations, avec nombre de pays en voie de développement—en particulier en Afrique subsaharienne—s'opposant au renforcement des réglementations imposées par l'OMC dans ces régions. Pour des raisons pratiques, les négociations multilatérales consacrées aux sujets de Singapour ont été provisoirement interrompues. Les critiques déclarent aujourd'hui que l'Union Européenne utilise son pouvoir de négociation sur les pays de l'ACP afin de contourner toute opposition à l'OMC, et de développer des règles plus solides par les moyens détournés qu'offrent les négociations commerciales régionales. De manière similaire, l'incapacité de l'Union Européenne à mettre en place des règles renforçant la capacité des pays de l'ACP à protéger leurs économies contre les augmentations d'importations brutales, est problématique—et le cas des produits subventionnés par la PAC n'est pas des moindres.

Les conditions d'application du mandat de négociation de l'Union Européenne demeurent imprécises. En pratique, il existe plusieurs possibilités. Malgré l'accent que les pays européens ont tenu à mettre sur la nature liante des conditions, proposées par l'OMC, afin de libéraliser toute la sphère commerciale appréciable, cette réglementation reste ouverte à toute interprétation, et l'idée d'un défi se présentant à l'OMC est de nature improbable. Bien qu'un grand nombre de pays d'Afrique subsaharienne pourraient alors bénéficier de barrières tarifaires plus légères, leur permettant en particulier de promouvoir le commerce intra régional, il serait une erreur que d'avoir recours à des négociations commerciales au niveau régional pour inciter les gouvernements à procéder à une libéralisation rapide. Étant donné l'impact potentiellement dévastateur sur les pays membres de l'ACP d'une ouverture au commerce agricole subventionné, l'Union Européenne serait susceptible de faire preuve de bien plus de souplesse en matière de protection des importations liées aux subventions de la PAC.

Au-delà des règles : les matières premières, les nouveaux gardiens et le renforcement des capacités

Les règles truquées du système mondial d'échanges commerciaux, ne sont pas les seules responsables du déséquilibre des pouvoirs en défaveur des pays en voie de développement. Des changements d'ordre structurel considérables dans le domaine de l'économie mondiale réduisent les possibilités des économies plus vulnérables, de s'assurer les bénéfices commerciaux nécessaires à une relance du développement humain. Deux tendances, l'une de longue date et l'autre plus récente, se révèlent particulièrement stimulantes. La première correspond au déclin, qui dure depuis un certain temps, des prix des matières premières. La deuxième est une augmentation du pouvoir des gardiens des marchés, tels que les supermarchés. Et, en plus de ces changements séculiers dans la structure du commerce mondial, comme toujours ces pays doivent faire face à des restrictions de capacité au sein de leur propre économie. Ce qui, d'habitude, est considéré comme un renforcement des capacités, ne parvient pas à répondre aux réels besoins.

La crise des matières premières

« Au lieu d'être fixés au niveau le plus bas possible, les prix réellement économiques devraient l'être à un niveau permettant aux producteurs de bénéficier, entre autres, de normes nutritionnelles décentes applicables à leurs conditions de vie... il est dans l'intérêt de tous les producteurs de maintenir le prix des matières premières à ce niveau, et les consommateurs ne doivent pas s'attendre à voir ce niveau baisser. »⁶⁸

Un demi-siècle a passé depuis le jour où l'économiste John Maynard Keynes a émis ces observations. Sa vision était empreinte du souvenir de la Grande Dépression, lorsque la chute brutale des prix des matières premières contribua à l'effondrement du système mondial d'échanges commerciaux, faisant suite à une désorganisation sociale massive, et exacerbant les tensions internationales.

Cinquante ans plus tard, des millions de producteurs de matières premières sont prisonniers d'une dépression encore plus importante que celles des années 1930. Tandis que la croissance chinoise fulgurante étaye un retour à la normale des prix de certaines matières premières, les prix bas et instables sont un

frein à la progression des OMD dans un grand nombre de pays. Toutefois, la crise des matières premières se fait remarquer par son absence au programme des échanges internationaux. Si la communauté internationale a réellement pour but de réduire de moitié le taux de pauvreté extrême et d'atteindre les autres OMD, ce portrait devra être retouché.

La crise prolongée des marchés du café donne un aperçu des conséquences dévastatrices qu'entraîne la crise plus étendue des marchés de matières premières. Depuis les lieux de consommation de café des pays à revenus élevés, où le prix du café et les boutiques de vente au détail montent en flèche, la crise du café est presque invisible. Cependant, cette crise détruit les sources de revenus de plus de 20 millions de ménages dans des régions où la production de café par les petits propriétaires terriens est une source de revenus capitale.

Depuis plus de dix ans, les producteurs de café sont sur une pente descendante en ce qui concerne les prix, s'efforçant de cultiver toujours de plus en plus de café, tentant désespérément—et allant ainsi à l'encontre de la production—de maintenir leurs revenus. À la fin des années 1980, les pays exportateurs de café rece-

Encadré 4.9

La crise du café

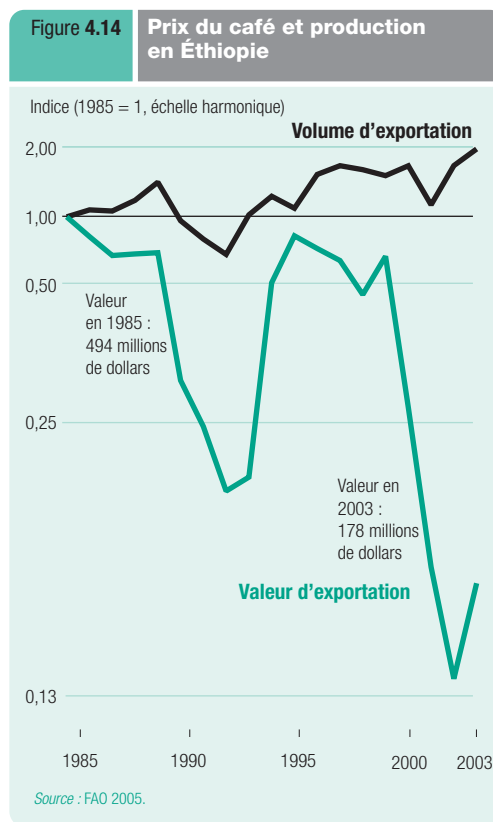
« Les revenus issus de la culture du café sont d'une importance capitale pour mon foyer. Je m'en sers pour payer les frais de scolarité, les frais médicaux et gérer les affaires familiales. Mais aujourd'hui je place de moins en moins d'espoir dans le café. J'ai été déjà tellement déçu. » Tels sont les paroles d'un producteur de café dans le district de Masaka près du Lac Victoria dans le centre de l'Ouganda. Elles traduisent le désespoir que ressentent des millions de producteurs.

Comme celui produit dans d'autres pays, le café ougandais est un produit agricole majoritairement cultivé par les petits exploitants. On le cultive avec d'autres produits alimentaires—comme la pomme de terre, le maïs et la banane—afin de fournir une autre source de revenus au foyer. Des enquêtes, consacrées aux producteurs de café, réalisées en 1999 et en 2002, couvrant quatre régions représentant la moitié de la production nationale, montrent l'impact de la chute des prix. Au cours de la première moitié des années 1990, l'augmentation des revenus du ménage chez les producteurs de café—le résultat d'une dévaluation monétaire, d'une réduction fiscale pour les producteurs et de prix mondiaux stables—était une des principales forces de réduction de la pauvreté en Ouganda. Depuis 1997, les prix mondiaux se sont effondrés et les revalorisations inévitables effectuées par les agriculteurs ont commencé à faire prendre à cette progression un tournant inverse. Parmi les stratégies adoptées, on compte les suivantes :

- *Un accroissement de la dette.* Plus d'un tiers des producteurs de café se sont déclarés incapables de rembourser leur prêt en raison de la chute des prix.
- *Une réduction de la consommation.* Les familles ont déclaré être dans l'obligation de se passer de viande et de poisson, et de réduire le nombre de repas pris. Le jour où le producteur cité au début de cet encadré a été interrogé, ses deux enfants, âgés de dix et douze ans, n'avaient pas pris de petit-déjeuner.
- *Une réduction des investissements.* Les familles ont déclaré être dans l'obligation de réduire leurs dépenses domestiques et leurs achats de chèvres, sources de protéines importantes.
- *La vente de cultures vivrières.* Les familles ont déclaré être dans l'obligation de vendre des produits alimentaires de première nécessité pour payer les frais de santé et de scolarité.

Source : Vargas Hill 2005.

Les supermarchés sont aujourd'hui les principaux gardiens des marchés dont l'évolution est la plus rapide au sein de la sphère du commerce agricole



aient près de 12 milliards de dollars en échange de leurs exportations. En 2003, ils exportaient plus de café mais recevaient moins de la moitié du montant susmentionné—5,5 milliards de dollars. Pendant ce temps, le secteur économique relatif au café dans les pays à revenus élevés prenait la direction opposée. Depuis 1990, les chiffres des ventes au détail sont passés de près de 30 milliards de dollars à 80 milliards de dollars.⁶⁹ Les prix mondiaux peu élevés ont réduit les coûts et augmenté les marges bénéficiaires des six torréfieurs représentant 50 % des échanges mondiaux—et des détaillants les plus importants des pays en voie de développement. Cependant, les pays exportateurs ont vu leur part de consommation des ménages passer d'un tiers à un treizième.⁷⁰ Du point de vue des exploitations des petits producteurs de café, ce changement

a eu des conséquences encore plus spectaculaires. Pour une quantité de café Arabica de haute qualité et d'une valeur d'1 dollar, produit en Tanzanie et revendu dans un lieu de consommation au États-Unis, l'agriculteur touche aujourd'hui moins d'un cent (encadré 4.9).

À la suite de cette baisse des prix, les exportateurs des pays en voie de développement ont été victimes de chocs économiques colossaux. Un minimum d'un quart des revenus d'exportation de neuf pays d'Afrique subsaharienne et d'Amérique Centrale dépend de la production de café. Pour chacun d'entre eux, la baisse des prix a altéré la croissance et la génération de revenus vitaux quant à une progression accélérée vers les OMD. La plupart des producteurs étant de petits propriétaires terriens, la chute des prix affecte directement les revenus des ménages et leur accès aux services de première nécessité tels que la santé et l'éducation.⁷¹

Parmi les pays les plus touchés se trouve l'Éthiopie.⁷² La culture du café est la source de revenus la plus importante du pays, à l'origine de plus de 60 % des recettes en devises et de 10 % des recettes budgétaires. Près d'un quart de la population est, directement ou indirectement, impliquée dans la production, la transformation et la commercialisation du café. Dès lors, les mouvements des marchés internationaux du café ont une influence considérable sur les espoirs de l'Éthiopie en matière d'OMD. Contrairement aux producteurs agricoles européens et américains, les agriculteurs éthiopiens ne sont absolument pas protégés contre les répercussions d'une baisse des prix.

Le choc économique subi par les producteurs de café éthiopiens est colossal. Le nombre d'exportations a augmenté de deux tiers depuis le milieu des années 1990, mais les recettes d'exportation ont chuté de façon spectaculaire (figure 4.14). Au-delà des implications défavorables pour la balance des paiements et la croissance économique, la baisse des recettes d'exportation se traduit par une diminution des possibilités de développement humain. La culture de café,

Tableau 4.1 Changements dans l'aide sociale au Nicaragua – le coût de la chute des prix du café, 1998-2001

Changement en pourcentage

Foyer	Taux de pauvreté	Taux de misère	Taux de scolarisation	Consommation par habitant
Ne produisant pas de café	-15,0	-16,0	9,0	9,6
Produisant du café	2,4	5,0	-7,0	-7,0

Source : D'après Vakis, Kruger et Mason 2004.

avec celle d'autres produits de base, est la première source de revenus des ménages économiquement vulnérables. Les ventes de café couvrent les dépenses de santé, d'éducation et d'autres besoins domestiques vitaux.

Donner une bonne estimation des pertes subies par les ménages s'avère difficile. Les données relatives au niveau de production domestique sont incomplètes. En outre, sur un marché dont les prix varient fortement, le choix des années de référence aura une influence capitale sur l'estimation des pertes. Ayant pris comme référence le prix pratiqué en 1998, d'un dollar par kilo (un niveau proche de la moyenne de ces 15 dernières années), nous utilisons les données relatives aux ménages pour établir une estimation de la réduction, au prix le plus bas de 0,30 dollar, des revenus des ménages producteurs de café. Les données de niveau domestique indiquent que le foyer moyen producteur de café a vendu pour près de 300 kilos de café en 2003. Suite à la chute des prix, la perte, en termes de revenus, s'élève à près de 200 dollars par foyer—une perte énorme dans un pays où un tiers de la population rurale survit avec moins d'un dollar par jour. Au niveau national, les pertes sont équivalentes à 400 millions de dollars.⁷³ En d'autres termes, sur 2 dollars d'aide reçus par l'Éthiopie en 2003, 1 dollar se perdait dans l'amortissement de la baisse du prix du café—une perte qui ne fait que creuser davantage le fossé qui sépare ce pays des OMD.

Le cas de l'Éthiopie n'est qu'un des exemples qui illustrent un problème bien plus répandu. En Amérique Centrale, la chute des prix a eu des effets sur l'économie qui se sont traduits par une baisse d'1,2 % du PIB, sans compter les autres effets multiplicateurs. L'impact sur la pauvreté est visible par le biais des données relatives aux dépenses domestiques. Au Nicaragua, les conséquences du niveau de pauvreté, déjà extrême, sur les cultivateurs de café se traduisent par une augmentation de 5 %, alors que les ménages non producteurs de café voient le leur réduit de 16 % (tableau 4.1). La baisse des revenus des ménages a également affecté d'autres domaines relatifs au développement humain, y compris sur l'éducation, illustrant une fois de plus de la manière dont la crise des marchés des matières premières peut largement altérer la progression vers les OMD.

Comme c'est le cas dans d'autres secteurs de matières premières, les problèmes auxquels sont confrontés les producteurs de café sont plus faciles à

décrire qu'à résoudre. Une intense compétition pour obtenir des parts de marchés, une augmentation de la production ainsi qu'un élargissement de l'écart existant entre la production et la demande, reflété par l'augmentation des stocks, sont autant d'éléments qui expliquent l'encombrement observé. Par exemple, les torréfieurs ont élaboré des techniques de stérilisation par vapeur leur permettant de remplacer le café bon marché et à faible valeur par du café à valeur élevée, accentuant ainsi une dépression tarifaire mondiale qui est à l'origine de l'inflation de leurs propres marges, tout en réduisant à l'indigence des millions de producteurs.⁷⁴

Dans la ruée vers la libéralisation des systèmes commerciaux agricoles, bailleurs de fonds et gouvernements ont parfois aggravé les problèmes rencontrés par les producteurs de matières premières. Bien que les agences publiques se soient montrées inefficaces et parfois corrompues, elles ont tout de même su fournir un soutien aux producteurs prenant par exemple la forme de crédits. Le retrait de ces services a souvent rendu la tâche encore plus difficile aux petits producteurs lors de leur entrée sur les marchés mondiaux, en particulier en ce qui concerne les produits à valeur ajoutée élevée. En Tanzanie, la libéralisation rapide de la commercialisation du café a engendré l'effondrement de coopératives qui avaient réussi à maintenir la qualité de leurs produits moyennant une différenciation des prix. Le report tarifaire pratiqué sur le café a connu une baisse bien plus abrupte pour la Tanzanie que pour le Kenya, où le marché national n'a été libéralisé que partiellement.⁷⁵ Le processus s'est répété pour le coton. La libéralisation rapide de la commercialisation tanzanienne a entraîné l'effondrement des fonctions de fournisseur d'intrants, de crédits et d'informations sur les marchés auparavant attribuées aux agences publiques, avec des conséquences négatives sur les prix de production et ceux appliqués par les producteurs. En Afrique Occidentale, une implication plus active de l'État a favorisé l'augmentation de la productivité et le maintien d'un report tarifaire de haute qualité.⁷⁶

Il n'existe aucune solution simple à la crise actuelle qui touche les marchés de matières premières. Dans certains cas, une gestion de l'offre planifiée est nécessaire pour restaurer l'équilibre commercial, bien que les problèmes que posent les accords sur les matières premières dépassés aient été soigneusement étudiés. Les outils de gestion des risques commerciaux peuvent

L'accès aux marchés est nécessaire, mais insuffisant, pour intégrer les marchés mondiaux avec succès

Invariablement, les producteurs dans le besoin sont confrontés aux coûts de commercialisation les plus élevés

s'avérer utiles pour fournir une protection contre la volatilité des prix, mais pas contre le déclin des prix— et étendre ce type d'outils aux producteurs les plus pauvres est difficile, bien que possible. Une autre option se présente : une compensation, avec des aides et un allègement de la dette utilisés comme amortisseurs des chocs liés à la balance des paiements. Le FMI dispose d'un mécanisme de financement compensatoire, mais procure des financements à des conditions auxquelles la plupart des pays à faibles revenus d'Afrique n'ont pas les moyens de répondre. Le mécanisme Flex de l'UE, déclenché en 2000, est plus encourageant. Ce mécanisme fournit un soutien budgétaire sous forme d'allocations, mais les conditions d'attribution sont si sévères que peu de pays correspondent au profil : les pays doivent avoir subi une perte de 10 % de l'ensemble de leurs recettes d'exportation et une accentuation relative de leur déficit budgétaire. Par conséquent, seulement 12 millions de dollars en moyenne ont été déboursés à cet effet entre 2000 et 2003, et alloués à seulement six pays sur les 51 ayant posé leur candidature.⁷⁷

Le rôle des gardiens du marché

Les discussions relatives au commerce international ont tendance à se concentrer sur les gouvernements. Une attention bien moins importante a été portée sur les altérations liées à la concentration du pouvoir économique dans les mains des gardiens des marchés des pays développés. Les sociétés de commerce international comme les détaillants tiennent une place de plus en plus importante dans le système commercial international, reliant des millions de producteurs aux consommateurs du monde entier. Ces entreprises participent au développement des richesses générés par les activités commerciales internationales. Mais leur puissance commerciale en expansion représente une menace pour les efforts déployés dans le but de renforcer les connexions qui relient le commerce au développement humain.

Les supermarchés sont aujourd'hui les principaux gardiens des marchés des pays développés en ce qui concerne les produits issus de l'agriculture. Leur développement transforme les marchés. Réaliser des ventes sur les marchés mondiaux, en particulier sur les marchés de produits de base à valeur ajoutée élevée, se résume de plus en plus à effectuer des transactions avec de grandes chaînes de supermarchés. Ce constat

a des implications non négligeables sur la répartition des bénéfices commerciaux.⁷⁸

Les trente premières chaînes de supermarchés et entreprises alimentaires réalisent un tiers des ventes d'épicerie mondiales.⁷⁹ Au sein du cercle des pays développés, la part de marché des exploitants les plus importants augmente à un rythme effréné. La société Wal-Mart, la plus grande entreprise au monde, réalise plus d'un tiers des ventes de l'industrie alimentaire américaine. Au Royaume-Uni, les cinq premiers distributeurs représentent au moins 70 % des ventes d'épicerie—soit le double de leurs parts des années 1980. Des expansions du même ordre sont en cours dans les pays en voie de développement. À la fin des années 1980, les supermarchés représentaient moins de 20 % des ventes alimentaires réalisées en Amérique Latine. Cette participation est aujourd'hui de 60 %. La vitesse à laquelle s'est effectué ce changement est surprenante : en seulement dix ans, l'Amérique Latine a connu un développement de son secteur de la grande distribution équivalent à une expansion européenne sur cinquante ans.⁸⁰

La concentration des pouvoirs s'est estompée avec le développement des systèmes d'approvisionnement et d'offre mondiaux. La société Wal-Mart se procure ses denrées auprès de plus de 65 000 sources différentes. Carrefour achète ses melons dans le nord-est du Brésil pour approvisionner ses magasins de vente au détail localisés dans ce pays, et ses centres de grande distribution implantés dans 21 autres pays. Royal Ahold se fournit en pommes auprès de producteurs chiliens pour approvisionner un des ses centres péruviens. Des entreprises telles que Tesco au Royaume Uni, se procurent leurs fruits et légumes auprès de plus de 200 fournisseurs, dont une grande partie est localisée dans des pays en voie de développement.⁸¹

Ces tendances jouent un rôle important dans la répartition des bénéfices commerciaux pour les trois raisons qui suivent. En premier lieu, les supermarchés sont les gardiens des marchés dont l'évolution est la plus rapide au sein de la sphère du commerce agricole mondial, ainsi que des marchés dont les niveaux de valeur ajoutée sont supérieurs. Une participation fructueuse à ces activités commerciales présente un certain potentiel de création de revenus élevés pour les petits producteurs, en particulier pour ceux qui sont à même de se diversifier en dehors des marchés de matières premières. Puis, la concentration d'information sur le pouvoir d'achat fournit aux supermarchés une très

Le renforcement des capacités est un élément crucial de l'intégration réussie au sein du commerce mondial des pays en voie de développement. Les pays développés ont fait de cet aspect une priorité pour leurs programmes d'aide, mais l'assistance technique en matière de renforcement des capacités est victime de défauts qui amoindrissent son efficacité. Cela a été particulièrement remarqué lorsque les mesures d'assistance technique liée au commerce et au renforcement des capacités (TACB) étaient en vigueur.

Des priorités dictées par les bailleurs de fonds. Bien trop souvent, l'assistance technique liée au commerce et au renforcement des capacités (TACB) est redirigée vers les priorités des bailleurs de fonds. Au début du cycle de Doha, le programme de négociations de l'Union Européenne donnait la priorité à la politique de concurrence, à la faveur du commerce et aux investissements—les sujets de Singapour. Une imposante majorité des pays en voie de développement, en particulier les pays d'Afrique et les pays les moins avancés, ont rejeté ce programme. Pourtant, en 2001, les sujets de Singapour représentaient la moitié de l'ensemble de l'assistance technique aux politiques commerciales jamais enregistrée au sein de l'OMC. À l'opposé, 1 % du soutien apporté à ces politiques était dirigé vers les négociations sur l'agriculture—un domaine d'une importance pourtant capitale pour les pays en voie de développement. Les redirections des programmes bilatéraux se font par le biais d'une discrimination négative (les donateurs refusent de financer des activités ne servant pas leurs intérêts immédiats) et positive (un soutien est proposé dans des domaines choisis par les donateurs).

Des conseils déformés et restreints. Une proportion trop importante de TACB se penche sur les moyens de mettre en application des accords de l'OMC, dictés par les pays développés, incluant une grande partie de l'activité menée sous l'autorité de l'OMC et du Fonds fiduciaire mondial, établi en 2001. Un nombre insuffisant de conseils est proposé dans les domaines susceptibles de rééquilibrer les pouvoirs et d'améliorer

Source : Deere 2005.

les objectifs de politique publique.

Une insuffisance de financement. Certains des programmes de TACB sont victimes d'insuffisances de financement chroniques. Le programme intégré conjoint d'assistance technique (JITAP) de l'OMC, de la conférence des Nations Unies sur le développement commercial, et du Centre de commerce international en est un exemple certain. Ce programme est hautement considéré par les gouvernements africains en particulier. Cependant, le programme est actuellement financé par un Fonds fiduciaire commun de 10 millions de dollars pour vingt pays—ce qui est loin d'être à la mesure de l'étendue des inconvénients auxquels sont confrontés les gouvernements africains au sein de l'OMC. Le financement actuel du cadre intégré pour ces pays développés est inférieur à 6 millions de dollars.

Des liens fragiles avec les stratégies de développement. Les efforts déployés par les donateurs, pour faire de la TACB une partie intégrante de la coopération au développement et du projet de réduction de la pauvreté, ont donné des résultats bien loin de ceux espérés. Le cadre intégré, un exemple typique, a mené plusieurs évaluations diagnostiques de haute qualité sur les contraintes économiques de l'offre, en particulier celles qui sont en relation avec les populations pauvres. Toutefois, aucune preuve n'a été faite de l'insertion des recommandations dans les rapports sur une stratégie de réduction de la pauvreté, dont la plupart n'aborde le sujet de la politique commerciale que de loin. La faible coordination, les mandats des institutions impliquées incompatibles et qui se chevauchent, et une redirection vers l'assistance technique plutôt qu'un financement des infrastructures ont contribué à affaiblir davantage l'efficacité du cadre intégré.

Il arrive que le renforcement des capacités soit victime d'une incohérence directe de politique. Un exemple parfait en est celui de la politique de la pêche européenne appliquée au Sénégal. Bien qu'une partie de l'aide apportée par l'Union Européenne et de sa politique commerciale ait pour but de soutenir la gestion des ressources durables et d'équilibrer la croissance des exportations avec les besoins commerciaux locaux, une autre partie l'empêche d'atteindre ces objectifs.

Le secteur des pêches représente actuellement plus d'un tiers des recettes d'exportation sénégalaises, soit une consommation de protéines estimée à 75 % de la consommation nationale, et est à l'origine de près de 600 000 emplois directs et indirects, qui incluent un nombre important de petits pêcheurs.

Le développement d'une industrie d'exportation des produits de la pêche a été soutenu par l'agence française pour le développement, qui a financé près d'un tiers des frais associés au respect des normes de sûreté alimentaire de l'Union Européenne. Les régimes commerciaux préférentiels de l'Union Européenne ont protégé le Sénégal contre la compétition du meilleur marché en concurrence avec la Thaïlande. Les autres bailleurs de fonds européens, en partenariat avec la Banque Mondiale, appuient des projets d'amélioration de la capacité du Sénégal à gérer les stocks de poissons de manière durable. L'Union Européenne a déboursé 12 millions de dollars pour en financer l'inspection et le contrôle. Une étude diagnostique, menée sous l'autorité du cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce, a souligné l'importance capitale d'un développeur de la capacité nationale à contrôler les stocks et les accès.

Tandis qu'une partie de l'aide et de la politique commerciale européenne a pour but de soutenir durablement la gestion des ressources et d'équilibrer la croissance des

exportations avec les besoins commerciaux locaux, une autre partie ne fait qu'entraver ces mêmes objectifs. Depuis 1979, l'UE a financé une série d'accords afin de fournir à l'Europe un accès plus facile aux stocks de poisson du Sénégal. Le dernier accord de « paiement pour accès » en date a consisté en un transfert de 64 millions de dollars à utiliser jusqu'en 2006 et fait partie d'un réseau d'accords plus large, par lequel l'Union Européenne a subventionné l'accès aux stocks de poisson des autres pays afin de compenser sa propre surproduction de poisson.

Après 15 ans de « co-opération » avec l'Union Européenne, le secteur de la pêche sénégalaise connaît une crise grave. Les stocks ont considérablement diminué, bouleversant ce secteur de l'artisanat, faisant monter les prix sur les marchés locaux et en menaçant l'approvisionnement des usines de conserverie qui produisent dans le but d'exporter. À l'instar des accords précédents, l'arrangement actuel ne pose aucune limite aux récoltes. Et, puisqu'il n'existe aucune donnée de tonnage, les autorités sénégalaises sont incapables de contrôler les stocks. Ce phénomène est en parfaite contradiction avec la gestion du secteur national des pêches de l'Union Européenne, dont les limites sont établies en fonction des prises locales.

Tout cela a pour conséquence une altération systématique par l'UE du développement d'un système de gestion des ressources halieutiques, et repose sur des objectifs de cohérence politique maladroits, établis par le Traité de Rome.

La façade « un pays, une voix » de l'OMC dissimule les relations de pouvoir inégales entre les pays riches et les pays pauvres

grande capacité d'influence sur les prix et les modalités d'échange commercial entre les petits producteurs des pays en voie de développement et les pays riches. Enfin, l'émergence de réseaux d'approvisionnement mondial, englobant un très grand nombre de pays, permet aux supermarchés d'alterner leur demande entre des fournisseurs très nombreux, renforçant ainsi leur puissance commerciale.

Le modèle d'entreprise dominant dans le secteur de la grande distribution accorde une grande importance à la rapidité de livraison, à la qualité supérieure et—surtout—à une pression sur les prix intense. Comme le constate un rapport Oxfam : « Les acheteurs opèrent dans une culture d'entreprise faite d'objectifs de performance et d'incitations au rendement qui les encourage à faire pression sur les fournisseurs en matière de prix et de délais de livraison, en portant une attention limitée aux répercussions morales qui touchent le bas de la chaîne logistique. »⁸² Le pouvoir d'achat des supermarchés permet de s'assurer que les revalorisations à des prix plus bas profitent aux producteurs. Par exemple, en 2002, certaines chaînes de supermarchés britanniques se sont engagées dans une guerre des prix de la banane, le fruit le plus populaire dans ce pays. Entre 2001 et 2003, les prix appliqués aux producteurs ont été réduits d'un tiers, ayant des répercussions catastrophiques sur les petits producteurs des Caraïbes ainsi que les ouvriers des plantations.⁸³

De telles tendances ont pour effet de signaler un risque, encouru par les exportateurs de produits à valeur ajoutée supérieure, dans les pays en voie de développement, de se retrouver prisonniers de conditions commerciales opposées à celles auxquelles sont confrontés les exportateurs de matières premières. Les grandes surfaces sont également créatrices d'obstacles à l'intégration des marchés bien plus élevés que les barrières tarifaires imposées aux petits producteurs. Alors que les prix sont réduits, les fournisseurs se voient dans l'obligation de respecter des normes de production améliorées, ainsi que de répondre à des critères stricts de livraison en temps voulu. Être en conformité exige une capacité financière et institutionnelle située au-delà des moyens des petits propriétaires terriens. Ceci en est d'autant plus le cas lorsque les supermarchés retardent leurs paiements ; la pratique commerciale réglementaire consiste à procéder au règlement de 45 à 60 jours après livraison.⁸⁴

En raison de l'inquiétude grandissante des con-

sommateurs occidentaux en matière de sûreté alimentaire, les supermarchés sont sous pression afin de garantir les normes et la provenance des marchandises qu'ils mettent en vente. Mais le coût de contrôle du respect des normes augmente en même temps que le nombre et l'expansion géographique des producteurs. Cette situation engendre une incitation à traiter avec des sites de production et de distribution plus importants. Ce phénomène a pour conséquence la création d'obstacles à l'intégration des marchés plus élevés, précisément dans les domaines où le commerce est le plus susceptible de réduire la pauvreté.

L'expérience kenyane souligne ce problème. Au cours de ces quinze dernières années, le Kenya est apparu comme un exportateur dynamique de légumes frais vers l'Union Européenne, un exemple rare d'entrée réussie par un pays africain sur les marchés à valeur ajoutée supérieure. Toutefois, les petits propriétaires terriens sont laissés de côté. En 1997, presque trois quarts des exportations horticoles kenyanes à valeur ajoutée élevée, étaient issues de la production de petits exploitants agricoles. En 2000, cette part n'était plus que de 18 %.⁸⁵ Le changement industriel le plus notable a été un développement des exploitations agricoles possédées ou louées par des entreprises d'exportation. Derrière cette évolution, parmi les facteurs de motivation, se trouve la nécessité de respecter les normes britanniques de grande distribution, en particulier en termes de traçabilité. S'y trouve également la demande d'une garantie de fourniture de produits en quantité susceptible de faire l'objet de modifications à tout moment à la demande des supermarchés. Si l'on se tourne vers l'avenir, les exigences des supermarchés pourraient contribuer à marginaliser davantage les petits producteurs se trouvant dans l'incapacité d'assumer les dépenses d'électricité ainsi que celles engendrées par les serres et l'éclairage artificiel, nécessaires à la fourniture de produits aux normes.

Le cas du Kenya n'est pas un exemple isolé. Partout dans le monde, les signes d'exclusion des petits propriétaires terriens sont de plus en plus nombreux. Au Brésil, l'incapacité de répondre aux exigences de respect de normes techniques de plus en plus élevées, s'est traduit par une exclusion des marchés de 60 000 d'éleveurs de bétail laitier de petite envergure, dans la deuxième moitié des années 1990.⁸⁶ Avec l'extension de la portée des supermarchés, le risque qui se présente est celui d'une intensification des pressions tarifaires

et une augmentation des barrières commerciales par le biais de normes plus strictes.

Un manque de capacité

Les marchés d'exportation peuvent offrir des possibilités de développement humain. Exploiter ces possibilités demande plus qu'une ouverture des marchés. Avant tout, il s'agit de faire preuve d'une capacité à répondre à ces ouvertures de marchés—et à gérer les opérations de revalorisation. De nombreux pays et producteurs pauvres ne possèdent pas cette capacité.

L'accès aux marchés est nécessaire, mais insuffisant, pour intégrer le commerce international avec succès, ainsi que l'a découvert l'Afrique subsaharienne. Les barrières tarifaires les plus basses sont imposées à cette région parmi les pays développés, mais cela n'a pas empêché sa marginalisation. Un des raisons à cela s'explique par les coûts de commercialisation élevés—un problème lié à la faiblesse des institutions et au manque de capacité des infrastructures. Les coûts de transport augmentent le prix des exportations d'Afrique subsaharienne de 15 % à 20 %. Ce chiffre est équivalent à trois fois la moyenne mondiale, et constitue un obstacle qui réduit les barrières tarifaires imposées aux exportateurs africains.⁸⁷ Le rapport de la Commission pour l'Afrique, parrainée par le Royaume-Uni, propose un financement des infrastructures, compris entre 10 et 15 milliards de dollars, afin de remédier au déficit africain dans ce domaine, soulignant ainsi l'envergure des problèmes et du rôle crucial que jouent les aides dans le traitement des questions commerciales.

Invariablement, les producteurs dans le besoin sont confrontés aux coûts de commercialisation les plus élevés. Un grand nombre d'entre eux n'ont pas accès aux routes, aux technologies, aux informations commerciales ou aux actifs productifs—les terres, les capitaux et l'eau—qu'exige la réussite. En RDP Lao, près de 40 % des villages sont situés à plus de 6 kilomètres de la route principale, et la moitié des routes sont impraticables pendant la saison des pluies. Cela rend l'entrée de la production sur les marchés difficile et augmente également les coûts des intrants. En Afrique subsaharienne, la densité du réseau routier rural n'est que de 55 kilomètres par kilomètre carré, en comparaison avec le réseau indien qui dépasse les 800 kilomètres.⁸⁸ Le caractère inapproprié des routes rurales augmente les coûts de transaction,

réduit les prix au seuil de l'exploitation et les retours aux travailleurs, et affaiblit les motivations commerciales. Ce constat permet de comprendre les raisons pour lesquelles les petits producteurs d'Afrique subsaharienne ne reçoivent que rarement 10 % à 20 % des prix d'exportation de leurs produits, le reste se perdant dans les dépenses de transport et les coûts des marchés.⁸⁹

À un certain niveau, les pré-requis à un développement humain par le commerce ne sont pas différents de ceux relatifs à un développement humain au sens large. Sans mesures de comblement des déficits importants et des inégalités face à l'accès aux services de santé, d'éducation et d'actifs productifs, une intégration aux marchés mondiaux ne sera que peu fructueuse. Pour ces raisons, une politique commerciale nécessite d'être développée comme faisant partie d'une stratégie intégrée de réduction de la pauvreté et de développement humain. Laisser cette politique à la merci des mouvements commerciaux n'est pas une approche appropriée.

D'importantes leçons peuvent être tirées de certaines des expériences fructueuses dans le domaine du commerce agricole. Au Sénégal, les exportations de fruits et de noix ont augmenté de plus de 40 % depuis 1998, guidées par les petits propriétaires terriens. Plus de 10 000 emplois ruraux ont été créés. La recette du succès est la suivante : un partenariat entre les petits producteurs, le gouvernement et le projet de promotion des exportations agricoles.⁹⁰ Le projet met actuellement en place des entrepôts frigorifiques, fournit des informations commerciales, et restaure les installations de fret. Au Ghana, cinq coopératives de petits producteurs ont créé une société au centre de l'augmentation des exportations d'ananas vers l'Union Européenne et les marchés régionaux. Bénéficiant, au départ, de l'appui de la Banque Mondiale, cette entreprise travaille en collaboration avec des institutions publiques et des fournisseurs privés afin d'accéder à des services d'assistance technique destinée à aider les agriculteurs à respecter les normes, à bénéficier de crédits et à exporter.⁹¹ En Inde, le Conseil des Épices fournit une structure de réglementation ainsi que des systèmes de commercialisation reliant 2,5 millions de producteurs aux marchés mondiaux, fournissant un soutien destiné aux opérations de commercialisation, pour le développement de systèmes de lutte intégrée, et maintenant les normes de qualité. Dans chacun de

Des règles commerciales
internationales
plus justes seraient
susceptibles de relancer
considérablement les OMD

ces cas, les partenariats public-privé ont joué un rôle crucial dans la réussite des opérations.⁹²

Depuis le début du cycle de Doha, les pays développés se sont engagés à augmenter les efforts de renforcement des capacités afin de surmonter les contraintes de capacité qui ralentissent les exportations des pays en voie de développement.⁹³ Une série de mesure d'assistance considérable a émergé sous la bannière de l'assistance technique liée au commerce et au renforcement des capacités (TACB). Selon une estimation prudente, près de 2,1 milliards de dollars sont aujourd'hui destinés à la TACB, environ 70 % de ce montant étant utilisés pour alléger les contraintes économiques de l'offre et le reste est réservé au renforcement des capacités de la politique commerciale.

Malgré la distribution d'importants bénéfices, la TACB est victime de problèmes relatifs aux aides, mentionnés brièvement dans le Chapitre 3. De multiples exemples d'initiatives d'assistance technique sont à noter, bien que mal coordonnées, bénéficiant d'un financement limité et, dans de nombreux cas, dont les pays receveurs sont peu souvent pro-

priétaires. Très souvent, l'assistance technique n'est fournie que parcimonieusement, sans discernement et de manière indépendante. La mise en application des accords de l'OMC, dont beaucoup n'ont bénéficié aux pays en voie de développement que de manière incertaine, a été menée dans un climat où l'accent a été mis sur l'égalité des répercussions (encadré 4.10).

La cohérence joue un rôle important dans le renforcement des capacités. Bien trop souvent, les politiques commerciales sont un obstacle aux objectifs que cherchent à atteindre les programmes de TACB. Tandis que les programmes d'aides européens et américains s'investissent dans le développement des capacités des petits producteurs agricoles, leurs politiques commerciales ne font que porter préjudice aux marchés dont dépendent les revenus des producteurs ruraux. Une illustration parfaite de l'incohérence d'exploitation est la politique européenne de développement de la pêche, qui participe activement à l'affaiblissement de l'industrie sénégalaise qui bénéficie des programmes d'aide proposés par les états membres de l'Union Européenne (encadré 4.11).

Faire de Doha un cycle de développement

Comme il l'est démontré tout au long de ce chapitre, renforcer les liens rattachant commerce et développement humain, exige de mener une action d'ampleur. La priorité immédiate est d'examiner la question de la politique commerciale en tant qu'élément central du projet national de réduction de la pauvreté—puis de s'assurer que les règles commerciales multilatérales et régionales sont au service des priorités de développement humain.

Le Cycle de Doha—ainsi que l'OMC—constituent un élément important du développement de ce processus. De bonnes règles commerciales ne suffiront pas à résoudre un grand nombre des problèmes les plus sérieux que rencontrent les pays en voie de développement, mais de bonnes règles peuvent néanmoins y contribuer. Et de mauvaises règles peuvent entraîner de graves lésions. La prochaine réunion ministérielle de l'OMC, qui doit avoir lieu en décembre 2005, sera une occasion cruciale d'adopter une structure de négociation qui soit à la hauteur de son engagement à un cycle de développe-

ment. Elle permettra également de préparer un terrain favorable aux négociations futures qui placent la question du développement humain—comme celle d'une libéralisation progressive et équilibrée—au centre des préoccupations de l'OMC. Ne pas savoir saisir cette occasion aurait pour conséquence un affaiblissement—qui peut être fatal—de la légitimité et de la crédibilité de l'OMC déjà très ébranlées.

Repenser la structure gouvernante de l'OMC

Les changements de ces règles ne sont pas effectués à vide. Elles sont élaborées par des institutions et, dans le cas de l'OMC et du commerce mondial, par des relations de pouvoir. L'enjeu crucial d'un système multilatéral consiste à fournir une structure au sein de laquelle les voix des membres les plus faibles sont entendues.

En principe, l'OMC est une « institution extrêmement démocratique ». À la différence de la

Banque Mondiale ou du FMI, les structures de prise de décisions ne reflètent pas la puissance financière de leurs membres. La règle primordiale à respecter est la suivante : « un pays, une voix », chaque membre ayant le droit d'exercer son droit de veto sur toute décision étant prise sur la base d'un consensus, ou de ce qui se veut être un consensus. En termes formels, le Bénin possède autant de voix que les États-Unis, et le Bangladesh en possède autant que l'Union Européenne.

En pratique, cette façade « un pays, une voix » dissimule les relations de pouvoir inégales qui influencent les résultats des négociations opérées au sein de l'OMC. Certains pays ont une plus grande capacité que d'autres à influencer le programme de l'OMC. Lors du cycle de l'Uruguay, les pays en voie de développement, ayant pourtant le nombre de représentants le plus élevé, ne sont pas parvenus à s'opposer au développement des règles de l'OMC à des domaines tels que la propriété intellectuelle, l'investissement et les services. L'accord sur l'agriculture a laissé intacts la majorité des programmes de subventions proposés par l'Union Européenne et les États-Unis, pour la simple raison que cet accord avait tout, sauf le nom, d'un accord bilatéral entre les deux parties, intégré de force au système de règles multilatérales. En effet, les superpuissances économiques mondiales ont su modeler ces règles à l'image de leurs politiques nationales.

Les facteurs institutionnels amplifient les inégalités latentes entre les pays. La faculté d'élaborer les accords dépend de la capacité des pays à prendre part à des négociations complexes et de grande envergure, domaine dans lequel certains pays sont plus avantagés que d'autres. En 2004, 33 pays en voie de développement, dont 10 pays africains, étaient membres, ou sur le point de le devenir, de l'OMC sans avoir de représentant permanent au sein de l'organisation. La composition moyenne de la délégation à l'OMC d'un pays comptant parmi les moins développés est de deux représentants. À l'autre extrémité se trouve le cas de l'Union Européenne qui bénéficie de 140 personnes chargées de faire valoir ses observations lors des négociations au sein de l'OMC. Ce chiffre ne comprend pas les représentants commerciaux en poste dans les capitales nationales ; il serait sept fois plus élevé.⁹⁴ Alors que certains pays en voie de développement—parmi eux le Brésil, la Chine et l'Inde—

bénéficient d'équipes de négociateurs importantes et efficaces, la majorité des pays en voie de développement restent à l'écart.

Cette lacune en matière de représentation a un effet non négligeable. Lors des négociations opérées quotidiennement, le nombre de représentants et l'accès aux expertises sont des éléments décisifs. La capacité à utiliser le système est également reflétée par la procédure de contestation : aucun pays africain n'a jamais remporté de victoire au sein de l'OMC. Remédier à ces déséquilibres institutionnels est une condition sine qua non à la création d'une démocratie digne de ce nom au sein de l'OMC.

Les possibilités de distribution commerciale pour atteindre les OMD

Des règles commerciales internationales plus justes seraient susceptibles de relancer considérablement les OMD. Afin d'y parvenir, une plus grande cohérence entre les politiques des gouvernements des pays développés et leurs politiques et promesses de développement, est nécessaire. Les règles commerciales actuelles, abusives et déséquilibrées, entravent les efforts déployés internationalement pour atteindre ces OMD. Le Cycle de Doha fournit une possibilité de résolution de ce problème, mais rien de concluant n'a été réalisé jusqu'à présent. Une solution possible serait d'avoir recours à une approche à deux étapes, afin de recentrer le cycle sur les objectifs de développement qu'il s'est donné d'atteindre, et de mettre en place une structure de développement pour les négociations à venir.

Un acompte du cycle de développement

La réunion ministérielle, qui se tiendra à Hong Kong, en Chine (RAS), en décembre 2005, offre une dernière chance de restaurer un climat de confiance au sein du Cycle de Doha. Il est d'une importance capitale que cette rencontre donne des résultats concrets et pratiques. Ces résultats devront inclure un acompte du cycle de développement en ce qui concerne trois domaines spécifiques : l'accès aux marchés, le soutien agricole et un traitement spécifique et différentiel pour les pays en voie de développement.

La réunion ministérielle de 2005 donnera la possibilité de retirer certaines des restrictions d'accès les plus extrêmes, et qui privent les pays pauvres d'une mise à profit de leurs activités commerciales. Les

programmes définitifs auront pour mission de :

- Éliminer, d'ici 2010, les barrières tarifaires dominantes et réduire la progressivité des droits de douanes à un niveau ne dépassant pas le double des barrières moyennes.
- Mettre en application la proposition de la Commission de l'Afrique, parrainée par le Royaume-Uni, qui consiste à offrir un accès exempt de droits et de quotas aux exportateurs d'Afrique subsaharienne à faibles revenus, et à étendre cet accès à tous les pays les moins avancés des autres régions.
- Assouplir les règles d'origine au moyen d'une législation, à adopter avant 2007, fondée sur le meilleur exercice international afin de réduire les conditions d'attribution de valeur ajoutée aux produits, à 25 % de la valeur d'exportation, et de permettre aux pays bénéficiant de régimes préférentiels de se procurer des intrants provenant de n'importe quel endroit du monde.
- Établir, en 2006, un fonds de compensation pour l'ajustement structurel mettant, pour les dix prochaines années, 500 millions de dollars par an à la disposition de ces pays pour compenser l'effritement de leurs privilèges.

Le développement du secteur agricole est un élément essentiel. Les politiques des pays développés déséquilibrent et affaiblissent les marchés mondiaux, mettent les exportateurs agricoles performants en danger et augmentent la pauvreté rurale en inondant les marchés alimentaires des pays pauvres d'exportations subventionnées. Après quatre années de négociations, rien n'a encore été élaboré. Aucun calendrier n'a été établi quant au retrait des subventions d'exportation, et les pays développés procèdent actuellement à une restructuration des allocations afin de contourner les contraintes imposées par l'OMC. Les premières priorités à respecter dans le cadre d'un programme d'engagements à prendre par les pays développés, devraient correspondre aux éléments suivants :

- Une interdiction immédiate et définitive d'imposer toute subvention d'exportation directe, à mettre à exécution d'ici 2007.
- Une réduction, d'ici 2010, à un niveau inférieur ou égal à 10 % de la valeur de la production.
- Une compensation pour les producteurs des pays en voie de développement les plus touchés par les politiques agricoles des pays industrialisés, en ce

qui concerne les matières premières telles que le sucre et le coton.

- Une réduction par étape des barrières tarifaires sur les importations au moyen de la dénommée Formule suisse qui opère de très importantes réductions des droits de douanes les plus élevés, avec un plafonnement à 10 % et à mettre en place d'ici 2010.
- La fin des dispositions de catégorie bleue permettant aux pays de fournir un soutien illimité au marché.

Les règles de l'OMC reconnaissent en principe que les pays en voie de développement ne devraient pas avoir à prendre des engagements incompatibles avec leur situation économique et leurs besoins en développement. En pratique, la disposition relative au traitement spécifique et différentiel n'est pas parvenue à proposer une structure permettant d'aligner les exigences de l'OMC sur un engagement de développement humain. Lors du cycle de Doha, cet échec a été reconnu, si l'on en croit la Déclaration de Doha qui appelle à des règles « plus précises, plus efficaces et applicables ». Pourtant, les pays en voie de développement se sont trouvés forcés de libéraliser leurs importations à un rythme en totale incohérence avec leurs besoins en développement. Alors même qu'une libéralisation des importations est susceptible d'offrir des avantages en matière de développement humain, celle-ci devrait être appliquée selon un modèle logique en cohérence avec les stratégies nationales de réduction de la pauvreté et avec les OMD, et sur lesquels les règles de l'OMC devraient s'aligner. La réunion ministérielle de 2005 offre une possibilité d'élaborer ces règles pour l'ouverture des marchés et de l'activité agricole. Pour y parvenir, les pays développés doivent se plier aux exigences suivantes :

- Limiter les demandes croisées d'accès aux marchés pour les produits non issus de l'agriculture, permettant ainsi aux pays en voie de développement de réduire les barrières tarifaires moyennes au moyen d'une formule qui autorise un haut niveau de souplesse.
- Exempter les « produits spéciaux » issus de l'agriculture de toute exigence de libéralisation, et autoriser aux pays en voie de développement d'avoir recours à des mécanismes de sauvegarde pour restreindre l'accès aux marchés lorsque les niveaux d'importations menacent la sécurité

alimentaire. Ces produits devraient inclure les produits alimentaires de base ainsi que les produits agricoles importants pour le maintien des sources de revenus rurales et des revenus des foyers pauvres.

- Revoir les règles d'admission à l'OMC afin de s'assurer que les nouveaux pays membres en voie de développement, ne soient pas confrontés à des exigences de libéralisation insurmontables en raison de leur position de faiblesse en termes de développement..

Se tourner vers l'avenir

Il serait utopique de penser que les négociations du Cycle de Doha, sans l'apport de la réunion ministérielle de 2005, sont susceptibles d'apaiser toutes les tensions latentes entre, d'un côté, les règles imposées par l'OMC et les politiques commerciales appliquées par les pays développés, et, de l'autre, les OMD et les autres objectifs plus larges de développement humain. Cependant, les réunions ministérielles sont des événements importants dans le sens où elles permettent à chacun de faire part de ses intentions. Dans le contexte actuel, il est nécessaire que les pays industrialisés signalent leur projet de révision des accords et de rééquilibrage des négociations dans les domaines suivants :

- *La politique industrielle et technologique.* Un engagement devrait être pris quant à l'assouplissement des contraintes sur le développement de politiques industrielles et technologiques actives, par le biais de mesures concernant les investissements et liées au commerce, ainsi que d'autres accords.
- *La propriété intellectuelle.* Il ne fait aucun doute que l'ADPIC n'aurait pas dû apparaître au programme de l'OMC. Malgré le caractère important de la notion de protection de la propriété intellectuelle, la structure actuelle est victime d'un modèle standard qui ne tient pas compte des besoins et des intérêts des pays en voie de développement. Aujourd'hui, l'enjeu consiste à renforcer les dispositions de santé publique proposées par cet accord, à élargir le champ d'application de l'innovation technologique et de l'action des pays développés, en respectant leur engagement ADPIC de soutenir financièrement le transfert des technologies.

- *Les services.* Une libéralisation des règles de mouvements temporaires de population en vigueur sous l'autorité de l'Accord général sur le commerce des services, constituerait une grande avancée vers une répartition des bénéfices commerciaux plus équitable. Les pays développés ont pour devoir de placer la libéralisation des marchés de services des pays en voie de développement, avec les projets de l'OMC en attente, et de se tourner en priorité vers une libéralisation par étape de leurs marchés du travail nationaux.
- *Les matières premières.* La crise qui frappe les producteurs de matières premières doit prendre la place centrale sur le calendrier des actions commerciales internationales. Une approche intégrée englobant une augmentation de l'allègement de la dette, une compensation, une assurance contre les risques et, dans certains cas, une gestion planifiée de l'offre, devrait être développée.

