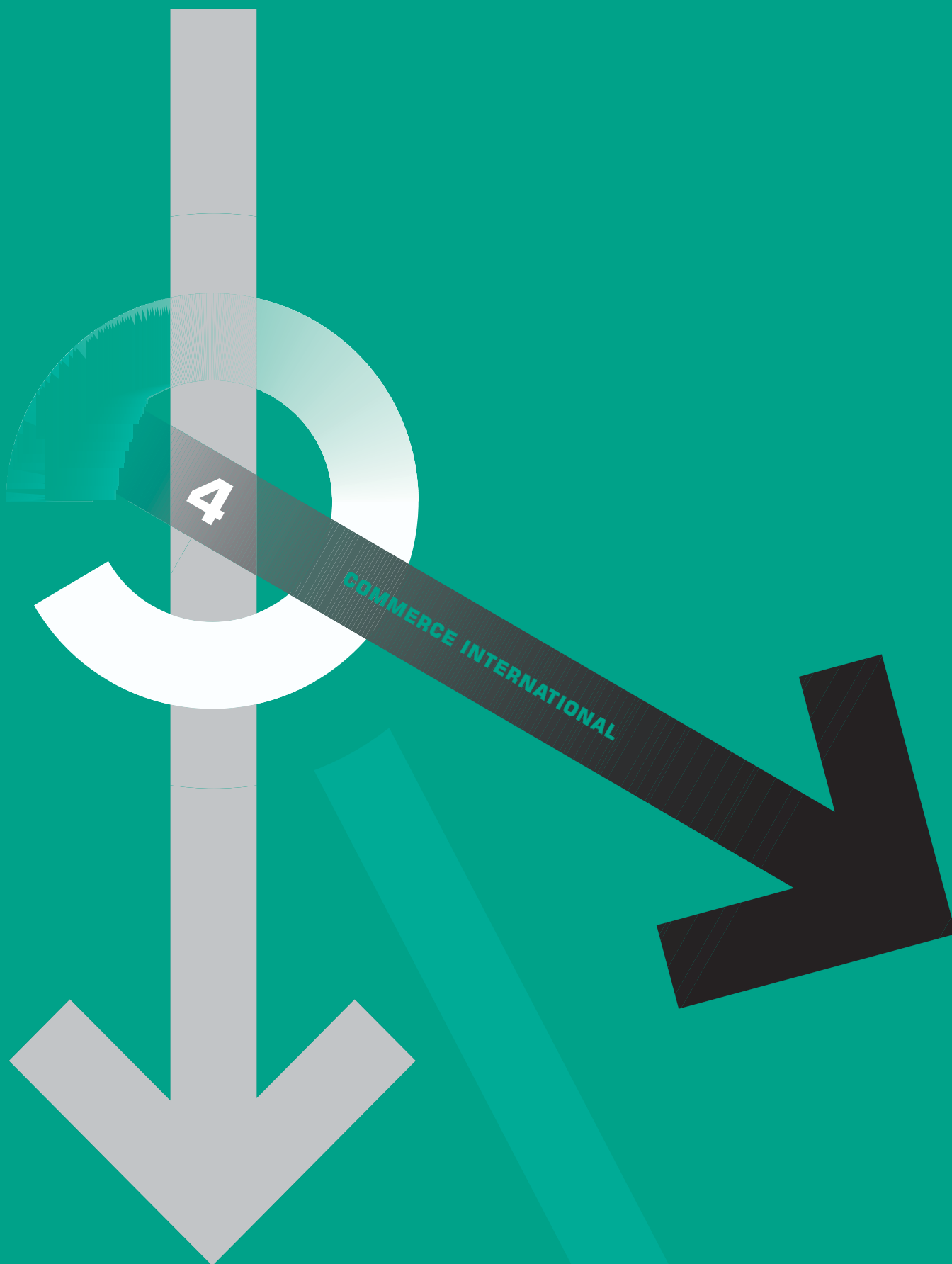




« La division du travail entre les nations est telle que certaines n'en connaissent que les avantages et les autres les désavantages. »

Eduardo Galeano ¹

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 dévient les bénéfices, 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.

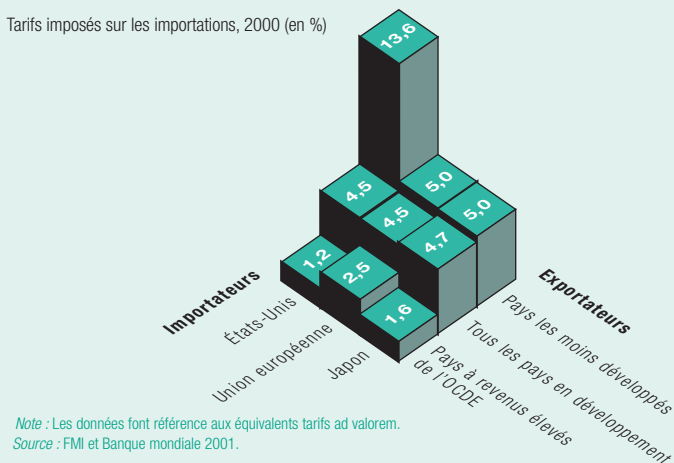
L'accès aux marchés

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

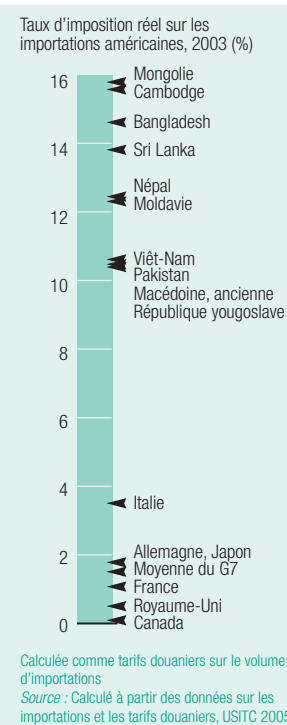
Figure 4.9 Graduation paradoxale au niveau des taxes commerciales



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.

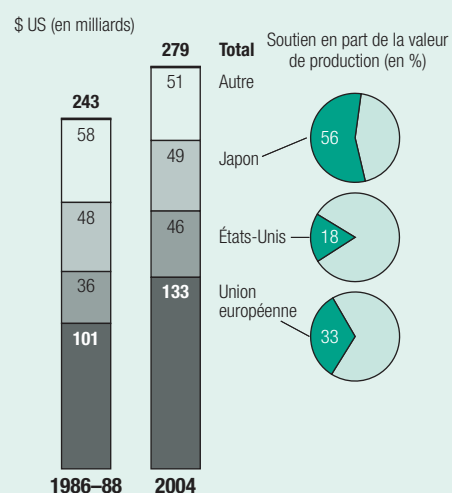
En pratique, les règles d'origines de l'Union Européenne ont des répercussions d'ordre protectionniste. Seule une faible proportion des produits admissibles sont importés vers l'Union Européenne sur une base exempte de droits. En tant que pays comptant parmi les moins développés, le Bangladesh est un 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 doubleraient 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.

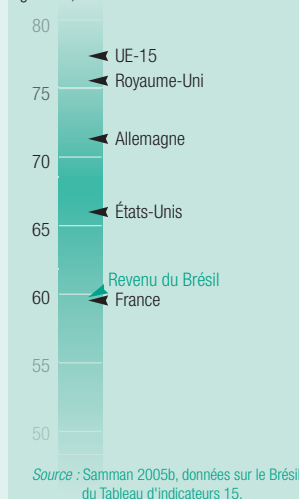
En Europe et aux États-Unis, les subventions sont directement liées à la production et à la taille de l'exploitation, ayant pour conséquence la conclusion accablante qui suit : plus on est grand, plus la subvention est élevée. En Union Européenne, plus de trois quarts du soutien apporté par la PAC est 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.

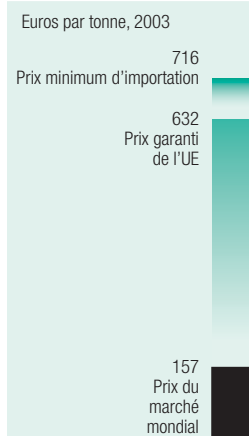
Certains dirigeants politiques des pays en voie de développement tentent de justifier leur soutien agricole en faisant référence à leurs objectifs de développement rural et aux intérêts des communautés vulnérables. Cette justification ne semble pas tout à fait légitime. Dans la réalité, les bénéficiaires 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'agro-business, 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'avérerait 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, replace 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.

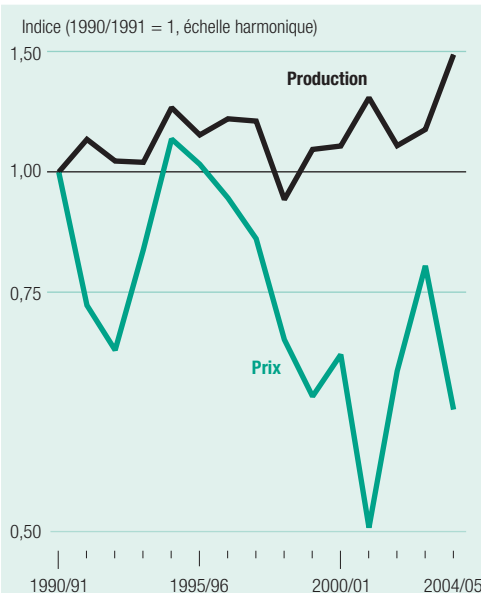
Les niveaux élevés de soutien agricole se traduisent par un rendement plus élevé, par moins d'importations et par plus d'exportations que l'on aurait pu observer en d'autres circonstances. Cet appui permet de comprendre les raisons de la mainmise persistante des pays industrialisés sur le commerce agricole 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

Encadré 4.6 Dans quelle mesure une subvention est-elle encore une subvention ?

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

Encadré 4.8 Au-delà de l'Organisation mondiale du commerce

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) établit, 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 recev-

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.

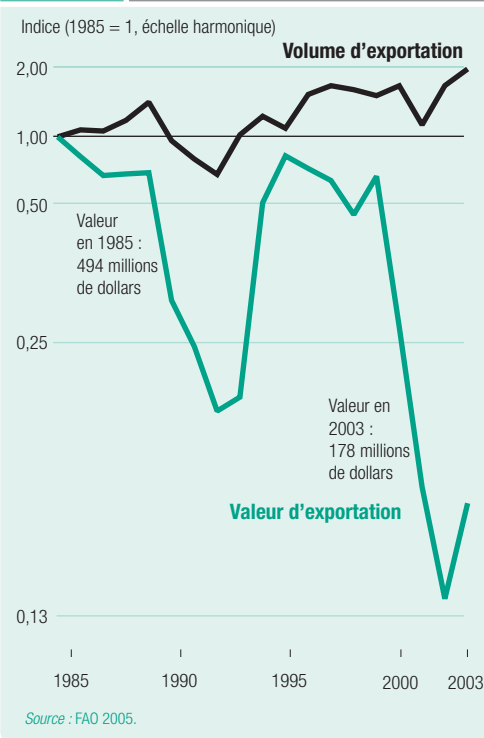
Comme celui produit dans d'autres pays, le café ougandais est un produit agricole majoritairement cultivé par les petits exploitants. On le cultive avec d'autres produits alimentaires—comme la pomme de terre, le maïs et la banane—afin de fournir une autre source de revenus au foyer. Des enquêtes, consacrées 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

Figure 4.14 Prix du café et production en Éthiopie



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 générées 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 favorisation 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 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 sénégalais 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 kényanes à valeur ajoutée élevée, étaient issus 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 du 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.

