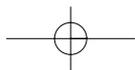
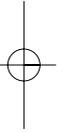
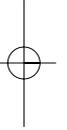
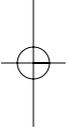
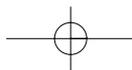


***METTRE LE COMMERCE
INTERNATIONAL
AU SERVICE DE TOUS***





METTRE LE COMMERCE INTERNATIONAL AU SERVICE DE TOUS



HEINRICH BÖLL FOUNDATION
ROCKEFELLER BROTHERS FUND



WALLACE
GLOBAL FUND
For a sustainable future

EARTHSCAN

Earthscan Publications Ltd
Londres et Sterling, Virginia

Édition anglaise publiée pour la première fois en 2003 au Royaume-Uni et aux États-Unis
par Earthscan Publications Ltd.

Copyright© 2003
Programme des Nations Unies pour le développement
One United Nations Plaza
New York, NY 10017 (É.-U.)

Tous droits réservés

ISBN : 1-84407-103-0

Les opinions exprimées dans le présent ouvrage n'engagent que leurs auteurs. Leur publication n'implique pas l'approbation du Programme des Nations Unies pour le développement ou des institutions des Nations Unies ou de la Fondation Heinrich Böll, du Fond des Frères Rockefeller, de la Foundation Rockefeller et du Wallace Global Fund.

Conception et mise en page par Communications Development, Washington (É.-U.)
Imprimé au R.-U. par The Bath Press
Couverture par Yvonne Booth selon la conception de Karin Hug
Photographies de la couverture : marché flottant, mains et caravane de dromadaires © Panos Pictures

Version française : Traduction : Multi-Language Services, Inc. (É.-U.), multilanguagemls@compuserve.com
Revision : Melika Dahlouk
Mise en page : Mimi Taufer, Métier, New York (É.-U.)

Earthscan Publications Ltd
120 Pentonville Road, Londres N1 9JN (R.-U.)
Tél. : +44 20 7278 0433 Télécopie : +44 20 7278 1142
Adresse électronique : earthinfo@earthscan.co.uk
Page web : www.earthscan.co.uk

22883 Quicksilver Drive, Sterling, VA 20166-2012 (É.-U.)

Earthscan est une filiale, à rédaction indépendante, de Kogan Page Ltd et publie en association avec WWF/Royaume-Uni et l'Institut international pour l'environnement et le développement.

Le présent ouvrage est publié sur du papier exempt de chlore élémentaire.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	xiii
REMERCIEMENTS	xvii
ABRÉVIATIONS	xxi
GLOSSAIRE	xxiii
<hr/>	
APERÇU GÉNÉRAL METTRE LE COMMERCE INTERNATIONAL AU SERVICE DE TOUS	1
<hr/>	
PREMIÈRE PARTIE COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN	19
CHAPITRE PREMIER DÉVELOPPEMENT HUMAIN ET COMMERCE INTERNATIONAL	21
DÉVELOPPEMENT HUMAIN – LE CONCEPT ET CE QU’IL IMPLIQUE	21
LES LIENS ENTRE COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN	24
LA LIBÉRALISATION DU COMMERCE EST-ELLE BONNE POUR LA CROISSANCE ET LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN?	28
LA LIBÉRALISATION DU COMMERCE AMÉLIORE-T-ELLE LE SORT DES FEMMES?	32
COMMENT LES INÉGALITÉS ENTRE LES SEXES AFFECTENT-ELLES LES RÉSULTATS COMMERCIAUX?	33
CE QUI COMPTE RÉELLEMENT POUR LE COMMERCE EN TANT QU’ÉLÉMENT D’UNE STRATÉGIE PLUS LARGE D’INDUSTRIALISATION ET DE DÉVELOPPEMENT	35
PRINCIPAUX MESSAGES	41
NOTES	42
RÉFÉRENCES	44
CHAPITRE 2 LE SYSTÈME COMMERCIAL MONDIAL	49
PEUT-ON OBTENIR DES RÉSULTATS ÉQUITABLES SANS PROCESSUS ÉQUITABLE?	49
L’ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE – UNE MUTATION EN PROFONDEUR DES RÈGLES DU COMMERCE INTERNATIONAL	53
LES RÈGLES FORMELLES DE FONCTIONNEMENT DE L’ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE	53
LE TRAITEMENT SPÉCIAL ET DIFFÉRENCIÉ	55
ANNEXE 2.1 EXCEPTIONS AUX ENGAGEMENTS DE L’OMC EN FAVEUR DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT	58
ANNEXE 2.2 DISPOSITIONS SPÉCIALES DES ACCORDS DE L’OMC EN FAVEUR DES PMA	59
NOTES	60
RÉFÉRENCES	61
CHAPITRE 3 VERS UN RÉGIME COMMERCIAL MONDIAL AXÉ SUR LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN	63
LE RÉGIME COMMERCIAL MULTILATÉRAL ET SES IMPLICATIONS POUR LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN	63
UN RÉGIME COMMERCIAL RESPECTUEUX DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN EST POSSIBLE	68
DE L’ÉCHANGE MARCHAND AU DÉVELOPPEMENT HUMAIN	70
NOTES	71
RÉFÉRENCES	71

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 4 RÉFORME DES RÈGLES DU COMMERCE MONDIAL	73
LA NÉCESSAIRE RÉFORME DU SYSTÈME COMMERCIAL MONDIAL	73
ANALYSE DE FOND ET QUESTIONS ADDITIONNELLES	77
ANNEXE 4.1 LES ACCORDS COMMERCIAUX RÉGIONAUX ET LE SYSTÈME MULTILATÉRAL	93
NOTES	101
RÉFÉRENCES	102
<hr/>	
DEUXIÈME PARTIE LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES	105
CHAPITRE 5 AGRICULTURE	109
L'AGRICULTURE DOIT-ELLE ÊTRE TRAITÉE DIFFÉREMMENT?	109
TARIF DOUANIER ET ACCÈS AUX MARCHÉS	112
SUBVENTIONS	117
SÉCURITÉ ALIMENTAIRE, EMPLOI ET MOYENS D'EXISTENCE	125
PROPOSITIONS POUR L'AVENIR	136
NOTES	142
RÉFÉRENCES	144
CHAPITRE 6 LES PRODUITS DE BASE	149
RAPPEL HISTORIQUE	149
LA SITUATION ACTUELLE	151
QUELQUES PROPOSITIONS POUR L'AVENIR	156
NOTE	157
RÉFÉRENCES	157
CHAPITRE 7 LES DROITS DE DOUANE INDUSTRIELS	159
L'ACCÈS AUX MARCHÉS DEPUIS LE CYCLE D'URUGUAY	160
TARIFS ÉLEVÉS ET MARGE DE MANŒUVRE DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT	163
RECOMMANDATIONS	166
NOTES	167
RÉFÉRENCES	167
CHAPITRE 8 TEXTILES ET HABILLEMENT	169
LA VOIE VERS UN ACCORD SUR LES TEXTILES ET DE L'HABILLEMENT : BREF HISTORIQUE	169
L'EXPANSION DU COMMERCE DU TEXTILE ET DE L'HABILLEMENT	171
LA DYNAMIQUE DES ACCORDS RÉGISSANT LE COMMERCE DES TEXTILES ET DES VÊTEMENTS	172
FACTEURS ET FAITS INFLUANT LA SITUATION ACTUELLE DES TEXTILES ET DES VÊTEMENTS	174
LES PERSPECTIVES DU COMMERCE DES TEXTILES ET DES VÊTEMENTS	180
RÉFÉRENCES	184
CHAPITRE 9 MESURES ANTIDUMPING	187
LA LOGIQUE ÉCONOMIQUE FAUTIVE DES MESURES ANTIDUMPING – L'INDUSTRIE ET LES CONSOMMATEURS SOUFFRENT ÉGALEMENT	187
MESURES ANTIDUMPING : PROBLÈMES DE MÉTHODE	189
EFFETS DES MESURES ANTIDUMPING SUR LES EXPORTATEURS DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT	190
L'UTILISATION DE PLUS EN PLUS FRÉQUENTE DES MESURES ANTIDUMPING PAR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT	192
PERSPECTIVES	194
RÉFÉRENCES	195

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 10 LES SUBVENTIONS	197
DÉFINITION ET LIMITATION DES SUBVENTIONS	197
LES ENJEUX POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN	199
RECOMMANDATIONS	202
RÉFÉRENCES	203
CHAPITRE 11 LES ASPECTS DES DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE QUI TOUCHENT AU COMMERCE	205
L'ACCORD SUR LES ADPIC	205
ADPIC ET DÉVELOPPEMENT	207
IMPLICATIONS POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT : RELATIONS AVEC LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN	210
ADPIC 'PLUS'	223
LE CHOIX DE L'ORDRE DU JOUR; RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS	224
ANNEXE 11.1 PRINCIPALES DISPOSITIONS DE L'ACCORD SUR LES ADPIC	227
ANNEXE 11.2 LES ADPIC ET LES CONNAISSANCES TRADITIONNELLES	228
NOTES	230
RÉFÉRENCES	233
CHAPITRE 12 LES MESURES CONCERNANT L'INVESTISSEMENT LIÉES AU COMMERCE DES MARCHANDISES (MIC) ET L'INVESTISSEMENT	239
L'ACCORD SUR LES MIC	239
ÉTAT DES LIEUX	240
PERSPECTIVES	244
L'INVESTISSEMENT	245
NOTES	256
RÉFÉRENCES	257
CHAPITRE 13 L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LE COMMERCE DES SERVICES	259
CARACTÉRISTIQUES ET STRUCTURE DE L'ACCORD	259
LES POSSIBILITÉS OFFERTES PAR L'ACCORD	260
LES PROBLÈMES POSÉS PAR L'ACCORD : LA FLEXIBILITÉ EFFECTIVE	265
IMPLICATIONS POUR LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN DE L'ACCORD AU NIVEAU SECTORIEL : APPLICATION PRATIQUE DES ARTICLES FAVORABLES	268
L'AVENIR	279
NOTES	284
RÉFÉRENCES	286
CHAPITRE 14 LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE	291
L'EXPÉRIENCE ACQUISE EN MATIÈRE DE POLITIQUE NATIONALE DE LA CONCURRENCE ET LES LEÇONS QUE LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT PEUVENT EN TIRER	291
DE LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE NATIONALE DE LA CONCURRENCE DANS LE MONDE CONTEMPORAIN	295
UN ACCORD INTERNATIONAL SUR LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE DANS LE CADRE DE L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE	296
RECOMMANDATIONS	298
NOTES	298
RÉFÉRENCES	299

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 15	TRANSPARENCE DES MARCHÉS PUBLICS	301
	LES MARCHÉS PUBLICS DANS LE RÉGIME COMMERCIAL MULTILATÉRAL	301
	LE DILEMME DU DÉVELOPPEMENT	303
	L'AVENIR	304
	NOTES	304
	RÉFÉRENCES	305
CHAPITRE 16	FACILITATION DU COMMERCE	307
	DES RISQUES DE VULNÉRABILITÉ ACCRUS	307
	COÛTS DE MISE EN ŒUVRE ET D'OPPORTUNITÉ	309
	LA MARCHÉ A SUIVRE	310
	NOTE	310
	RÉFÉRENCES	310
CHAPITRE 17	NORMES	313
	DES PROBLÈMES POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT	314
	VERS UNE SOLUTION	318
	NOTES	319
	RÉFÉRENCES	319
CHAPITRE 18	LE COMMERCE INTERNATIONAL ET LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT	321
	POURQUOI LES NORMES ENVIRONNEMENTALES ET LES MESURES UTILISÉES POUR LES	
	ATTEINDRE IMPORTANT-ELLES POUR LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN?	324
	LES SOCIÉTÉS DOIVENT-ELLES CHOISIR ENTRE DES NORMES RIGOUREUSES DE PROTECTION	
	DE L'ENVIRONNEMENT ET LES COURANTS D'ÉCHANGES ET D'INVESTISSEMENT?	325
	QUELS PRINCIPES DOIVENT-ILS GUIDER LES CHOIX ENTRE POLITIQUES	
	ENVIRONNEMENTALES ET POLITIQUES COMMERCIALES?	326
	À QUELLES INSTITUTIONS FAUT-IL CONFIER LA GESTION DES ARBITRAGES ENTRE POLITIQUES	
	ENVIRONNEMENTALES ET COMMERCIALES ET SELON QUELLES PROCÉDURES?	332
	VERS UNE SOLUTION	335
	RÉFÉRENCES	337
CHAPITRE 19	LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS	339
	L'ASSISTANCE TECHNIQUE DANS LE CADRE DE L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE	340
	L'ASSISTANCE TECHNIQUE APRÈS DOHA	343
	NOTE	344
	RÉFÉRENCES	345
ENCADRÉS		
1.1	CROISSANCE ÉCONOMIQUE ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN	23
1.2	LA THÉORIE DU COMMERCE INTERNATIONAL	25
1.3	COMMERCE, PAUVRETÉ ET CROISSANCE DANS LES PAYS LES MOINS AVANCÉS	34
2.1	L'HISTOIRE DU SYSTÈME COMMERCIAL MONDIAL EN RÉSUMÉ	50
2.2	CARACTÉRISTIQUES FONDAMENTALES DU GATT DE 1947 ET DE	
	L'ACCORD SUR L'OMC DE 1995	52
5.1	L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE : HISTOIRE, ÉTAT ACTUEL ET PERSPECTIVES	110
5.2	EXEMPLE DE CONTINGENT TARIFAIRE	114
5.3	MESURES DE SOUTIEN INTERNE DANS L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE	118
5.4	DUMPING EUROPÉEN DU LAIT EN POUDRE EN JAMAÏQUE	121

TABLE DES MATIÈRES

5.5	LE US FARM SECURITY AND RURAL INVESTMENT ACT 2002 (LOI AGRICOLE)	124
5.6	LES EFFETS DES ACCORDS SUR LE COMMERCE DES PRODUITS AGRICOLES AUX PHILIPPINES ET AU MEXIQUE	132
5.7	LA TRANSITION AUX EXPORTATIONS AGRICOLES NON TRADITIONNELLES : LE CAS DE L'AMÉRIQUE CENTRALE	134
5.8	LA CATÉGORIE DÉVELOPPEMENT	139
6.1	LE CAFÉ	152
6.2	LE COTON	154
6.3	LE BEURRE DE KARITÉ	155
7.1	LES TARIFS DOUANIERS INDUSTRIELS SONT-ILS RÉELLEMENT PLUS ÉLEVÉS DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT? LE CAS DE L'INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE DE MAIN-D'ŒUVRE	162
7.2	LES OCCASIONS PERDUES DU BANGLADESH EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN DU FAIT DES DROITS DE DOUANE ÉLEVÉS DES PAYS INDUSTRIELS	164
7.3	LA RÉDUCTION DES TARIFS DOUANIERS INDUSTRIELS ENTRAÎNE-T-ELLE UNE DÉSINDUSTRIALISATION?	165
7.4	FISCALITÉ DU COMMERCE INTERNATIONAL ET POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT	166
8.1	LES PRINCIPAUX ACCORDS RÉGISSANT LE COMMERCE DU TEXTILE ET DE L'HABILLEMENT	170
8.2	LA MARGE DE MANŒUVRE LAISSÉE PAR L'ACCORD SUR LES TEXTILES ET LES VÊTEMENTS	175
8.3	GAINS DE BIEN-ÊTRE RÉSULTANT DE LA LIBÉRALISATION DU COMMERCE DES TEXTILES ET DES VÊTEMENTS : DÉFAUT DES MODÈLES	178
8.4	LES RENTES CONTINGENTAIRES : LE CAS DE HONG KONG (RAS, CHINE)	179
8.5	LES MOYENS DE CONTOURNER LES CLAUSES DE SAUVEGARDE DE L'ACCORD SUR LES TEXTILES ET LES VÊTEMENTS	182
8.6	LES EFFETS DU DÉMANTÈLEMENT DE L'AMF SUR LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN AU BANGLADESH	183
9.1	ORIGINES, PREMIÈRES UTILISATIONS ET ÉVOLUTION DES MESURES ANTIDUMPING	188
9.2	LES MESURES ANTIDUMPING COMME FORME DE HARCÈLEMENT COMMERCIAL : LE CAS DES POISSONS-CHATS VIETNAMIENS	193
10.1	LES SUBVENTIONS – UN OUTIL ESSENTIEL POUR LE DÉVELOPPEMENT	199
10.2	LES PETITES ÉCONOMIES, LES SUBVENTIONS À L'EXPORTATION ET LES MESURES COMPENSATOIRES	200
10.3	LA PÊCHE AUX SUBVENTIONS	202
11.1	LES ADPIC : HISTORIQUE	206
11.2	LES DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE ET LES FAITS	208
11.3	L'EXPÉRIENCE DU BRÉSIL DANS L'APPLICATION DE L'ACCORD SUR LES ADPIC	212
11.4	EXEMPLES DE SYSTÈMES SUI GÉNÉRIS	221
11.5	L'ACCORD DE BANGUI RÉVISÉ, 1999	222
12.1	LA GÈNÈSE DES ACCORDS INTERNATIONAUX SUR L'INVESTISSEMENT	241
12.2	PLAINTES CONCERNANT LE PROGRAMME AUTOMOBILE INDONÉSIE	245
12.3	DEUX EXEMPLES DE RAPPORTS INVESTISSEURS-ÉTATS INSTAURÉS PAR LE CHAPITRE 11 DE L'ALENA	254
13.1	L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LE COMMERCE DES SERVICES : HISTORIQUE ET ÉTAT ACTUEL	260
13.2	CHAMP D'APPLICATION DE L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LE COMMERCE DES SERVICES	262

TABLE DES MATIÈRES

13.3	UN EXEMPLE DE LISTE D'UN PAYS SUR UN MODE DE SERVICE : LE CHILI ET LE MODE 3	263
13.4	L'APPROCHE « DEMANDE-OFFRE » ET LA MÉTHODE « FORMULE »	267
13.5	LES FEMMES ET LA LIBÉRALISATION FINANCIÈRE	274
13.6	MOUVEMENT INTERNATIONAL DU FACTEUR TRAVAIL : LA THÉORIE ET LES FAITS	277
13.7	PROPOSITIONS DE L'INDE SUR L'ÉLIMINATION DES LIMITATIONS AU MOUVEMENT DES PERSONNES PHYSIQUES	280
13.8	LE BÂTIMENT : UN SECTEUR QUI INTÉRESSE LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT	281
13.9	LES SERVICES ET LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN : LE SECTEUR ÉNERGÉTIQUE	282
13.10	LES SERVICES ET LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN : LE SECTEUR DE L'ENVIRONNEMENT	283
14.1	LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE À L'ÉCHELON INTERNATIONAL : BREF HISTORIQUE	292
15.1	LES MARCHÉS PUBLICS ET LE RÉGIME COMMERCIAL : BREF HISTORIQUE	302
16.1	FACILITATION DU COMMERCE : BREF HISTORIQUE	308
17.1	ACCORDS MULTILATÉRAUX RELATIFS AUX NORMES : BREF HISTORIQUE	314
17.2	LE DIFFÉREND SUR LA VIANDE AUX HORMONES	316
18.1	LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE, LE GATT ET L'OMC : HISTORIQUE D'UNE POLITIQUE IMPLICITE	323
18.2	EFFETS DE LA DÉGRADATION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE MONDE EN DÉVELOPPEMENT	325
18.3	LA LIBÉRALISATION ÉCONOMIQUE ET L'ENVIRONNEMENT	326
18.4	LES CREVETTES CONTRE LES TORTUES	328
18.5	LES PRINCIPES DE RIO POUR LE TRAITEMENT DES ARBITRAGES ENTRE COMMERCE ET ENVIRONNEMENT	331
18.6	PROPOSITIONS FORMULÉES DURANT LES ANNÉES 90 SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE COMMERCE	332
19.1	L'ASSISTANCE TECHNIQUE DANS LES ACCORDS DE L'OMC	341

FIGURES

1.1	DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN À LA CROISSANCE – ET VICE-VERSA	26
1.2	LES DROITS D'IMPORTATION FAIBLES SONT-ILS BONS POUR LA CROISSANCE? ÇA N'EST PAS SÛR	29
1.3	DES DROITS DE DOUANE ÉLEVÉS N'EMPÊCHENT PAS LA CROISSANCE EN INDE	31
5.1	LES EXPORTATIONS ALIMENTAIRES PAR RAPPORT AUX IMPORTATIONS ALIMENTAIRES DES PAYS LES MOINS AVANCÉS ET DES AUTRES PAYS EN DÉVELOPPEMENT, 1971-99	127
5.2	PART DES PAYS LES MOINS AVANCÉS ET DES AUTRES PAYS EN DÉVELOPPEMENT DANS LES EXPORTATIONS DE MARCHANDISES ET DE SERVICES, 1980-99	129
5.3	IMPORTATIONS ALIMENTAIRES EN POURCENTAGE DES IMPORTATIONS DE MARCHANDISES, DANS LES PAYS LES MOINS AVANCÉS, 1997-99	130
7.1	DROITS SIMPLES SUR LES ARTICLES MANUFACTURÉS DE PAYS EN DÉVELOPPEMENT	161
9.1	ENQUÊTES ANTIDUMPING LANCÉES ENTRE 1995 ET 1999, PAR GROUPE DE PAYS	192
9.2	ACTIONS ANTIDUMPING ENGAGÉES PAR DES PAYS INDUSTRIELS EN DÉVELOPPEMENT, 1986-99	194

*TABLE DES MATIÈRES***TABLEAUX**

1.1	LE CONSENSUS DE WASHINGTON	35
4.1	DIFFÉRENDS ENTRE PAYS EN DÉVELOPPEMENT ET PAYS INDUSTRIELS, PAR ACCORD, JANVIER 1995-9 SEPTEMBRE 2002	84
5.1	EXEMPLES DE TAUX DE DROITS DANS LE CONTINGENT TARIFAIRE ET EN DEHORS	115
8.1	EXPORTATIONS DE TEXTILES ET L'HABILLEMENT DES 13 PREMIERS EXPORTATEURS, 1965-1996	171
8.2	TAUX DE DROITS DE DOUANE APRÈS LE CYCLE D'URUGUAY ET RÉDUCTIONS CONCÉDÉES PAR CERTAINS PAYS ET GROUPES DE PAYS	179
9.1	PLAINTES ANTIDUMPING DÉPOSÉES CONTRE DES PAYS EN TRANSITION	192
13.1	EXEMPLE DE LISTE DE SERVICES D'INGÉNIERIE ÉTABLIE PAR UN PAYS	264

TABLEAUX ANNEXES

2.1	EXCEPTIONS AUX ENGAGEMENTS DE L'OMC EN FAVEUR DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT	58
2.2	DISPOSITIONS SPÉCIALES DES ACCORDS DE L'OMC EN FAVEUR DES PMA	59
11.1	PRINCIPALES DISPOSITIONS DE L'ACCORD SUR LES ADPIC	227
11.2	LES ADPIC ET LES CONNAISSANCES TRADITIONNELLES	228

AVANT-PROPOS

Au cours de l'histoire, le commerce international a toujours été un moteur indispensable de la croissance économique dans le monde. Mais alors que la croissance a souvent entraîné une réduction soutenue de la pauvreté, la causalité n'a rien d'automatique. Après les manifestations de rues qui ont eu lieu à Seattle en 1999, on a été amené à se demander si le système du commerce international tel qu'il était actuellement structuré aidait ou entravait le progrès des pays en développement.

Presque aussitôt, cette réunion est devenue une sorte de test de Rorschach sur la façon dont différents milieux considéraient la mondialisation. Les partisans de l'ouverture des marchés et de la liberté du commerce faisaient valoir que c'était l'inaction de certains gouvernements et l'incompréhension ou l'obstruction manifestées par certaines organisations de la société civile qui retardaient les progrès. Les opposants, rappelant que durant les 10 années précédentes, 60 pays de toutes les régions du monde s'étaient appauvris, déclaraient que l'alliance d'un capitalisme sans entrave et de règles commerciales faussées menait, en pratique, les pays en développement à une régression toujours plus prononcée. Ils critiquaient aussi la duplicité de certains pays industrialisés qui prêchaient la liberté du commerce mais, de leur côté, ne la pratiquaient pas.

Et avec les grandes entreprises, la société civile, le mouvement syndical, les gouvernements des pays riches et des pays pauvres se reprochant, les uns les autres, l'absence d'accord sur l'ouverture de nouvelles négociations commerciales, la confusion s'est installée dans le public au sujet des détails de l'affaire mais – comme le montre clairement tout un ensemble de sondages d'opinion effectués dans les pays en développement comme dans les pays industrialisés – le public est de plus en plus convaincu que quelque chose n'allait pas dans la grande expérience de la mondialisation.

Le commerce international peut et doit être un moteur de croissance et contribuer effectivement au développement humain. Ce qu'il faut c'est un effort sérieux et systématique pour appliquer les enseignements de l'histoire, qui montrent qu'à de très rares exceptions près, les pays aujourd'hui riches ont, dans le passé, joui d'un grand nombre des protections qu'ils cherchent actuellement à refuser aux pays en développement, pour démanteler ces protections dès qu'ils sont devenus plus riches et plus puissants. Il est important aussi de s'assurer que le régime commercial multilatéral correspond mieux aux grands objectifs du développement humain : aider les pauvres, partout, à acquérir des instruments, à mettre en valeur les possibilités et à faire les choix indispensables pour mieux vivre, pour faire mieux vivre leur famille et leur communauté. En effet, c'est le seul moyen d'inverser l'actuelle défaveur dans laquelle est tombée la mondialisation.

En gardant à l'esprit cet objectif, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Frères Rockefeller et la Fondation Rockefeller ont lancé en 2000 le Projet « commerce international et développement humain

AVANT-PROPOS

durable » pour voir avec précision ce que cela pourrait signifier dans la pratique. Par la suite, la Fondation Ford, la Fondation Heinrich Böll et le Wallace Global Fund se sont joints à cette entreprise. Et si le livre est l'un des principaux résultats de cette initiative, ces préparatifs ont à beaucoup d'égards été aussi importants que le résultat final.

Le Projet a été divisé en cinq phases principales : la première consistait à faire préparer des études, par des chercheurs et experts indépendants reconnus, venus des universités et de la société civile. Deuxièmement, convoquer une équipe consultative d'experts concernés, internationalement respectés, pour évaluer d'un oeil critique le document préparatoire et donner des avis sur la stratégie d'ensemble du projet. Troisièmement, rédiger la version préliminaire et finaliser les documents de base. Quatrièmement, utiliser tous ces travaux préparatoires comme contribution à une série de consultations menées avec les gouvernements des pays en développement et les organisations de la société civile en Asie, en Afrique, en Amérique latine et dans les États arabes, dans l'optique de la tenue en novembre 2001 de la Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce à Doha, afin de recueillir leurs avis et de mieux comprendre leurs préoccupations. Et enfin, s'inspirer de tous ces travaux et d'autres contributions pour rédiger le texte du présent ouvrage.

En faisant participer au projet un ensemble aussi large d'experts des gouvernements, des universités et de la société civile, on a pu constituer un ensemble assez large d'opinions et de recommandations sur des questions très diverses –comme la propriété intellectuelle, la réforme de l'agriculture, la création de capacités pour aider les pays en développement à mieux participer aux négociations commerciales– sur la façon dont le régime commercial multilatéral pourrait mieux servir les pauvres et la cause du développement humain. Ainsi, il importe de souligner que les recommandations, dans le présent ouvrage, ne reflètent pas nécessairement l'opinion des organisateurs du projet. Nous espérons et avons la conviction que bon nombre de ces recommandations auront une pertinence directe pour le travail des organisateurs du projet; mais l'objectif premier de ce livre est d'apporter une base solide à une nouvelle réflexion, un nouveau débat sur la grande question de savoir comment le commerce international peut contribuer au mieux au développement humain.

Notre espoir est que le présent ouvrage aidera les responsables politiques, les praticiens, le mouvement associatif et tous ceux qui s'intéressent aux questions commerciales, en leur fournissant quelques idées concrètes sur la façon d'aller de l'avant. En effet, si on ne donne pas aux pays en développement les moyens et les possibilités de s'exprimer pour participer pleinement à un système commercial mondial sans exclusion, on ne parviendra pas à atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement.

Équipe chargée de la préparation de

Mettre le commerce international au service de tous

Coordonnateur et principal auteur

Kamal Malhotra

Équipe de recherche et de rédaction

Chandrika Bahadur

Selim Jahan

Mümtaz Keklik

Kamal Malhotra

*Équipe consultative chargée des
documents préparatoires*

Nilüfer Çağatay

Dani Rodrik

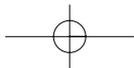
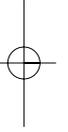
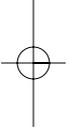
Third World Network

Contributeurs

Özlem Altıyök, Susan Benjamin, Janine Berg, Murray Gibbs, Taisuke Ito, Abdelaziz
Megzari, William Milberg, Bonapas Onguglo, Andreas Pfeil, Moeed Pirzada,
Marina Ponti, Bharati Sadasivam, Swarnim Wagle, Jake Werksman

Rédacteur principal

Bruce Ross-Larson



REMERCIEMENTS

Les premiers organisateurs du Projet « commerce international et développement humain durable » et de la publication du présent ouvrage étaient le Programme des Nations Unies pour le développement, le Fonds des Frères Rockefeller et la Fondation Rockefeller. Par la suite, la Fondation Ford, la Fondation Heinrich Böll et le Wallace Global Fund se sont joints à cette entreprise. Les contributions généreuses de nombreuses autres personnes et organisations – sous la forme de consultations approfondies et de la préparation et de l'échange de travaux de recherche ont joué un rôle également important.

GROUPE DE PERSONNALITÉS ÉMINENTES

La rédaction de l'ouvrage a également beaucoup profité des directives générales d'un groupe d'experts spécialistes des politiques économiques, de science politique, de politique commerciale et de développement humain. Ce groupe était composé des personnes suivantes : Gerald Helleiner, professeur au Département d'économie et maître de recherche au Munk Centre for International Studies de l'Université de Toronto; Noeleen Heyzer, Directrice exécutive du Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM); Yong-Tu Long, Vice-Ministre du commerce et de la coopération économique de la République populaire de Chine; Ali Said Mchumo, Ambassadeur, Secrétaire général adjoint de la communauté d'Afrique de l'Est et ancien Ambassadeur et Représentant permanent de la République-unie de Tanzanie auprès de l'Organisation des Nations Unies et aux Offices des Nations Unies à Genève et à Vienne, et auprès de l'OMC, Président du Conseil général de l'OMC entre février 1999 et février 2000; Deepak Nayyar, Vice-Chancelier de l'Université de Delhi; Jose Antonio Ocampo, Secrétaire exécutif de la Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).

GROUPE D'EXAMEN PARITAIRE

La rédaction de l'ouvrage a également beaucoup bénéficié des observations et conseils, sur le plan conceptuel, offerts par un groupe d'examen paritaire composé de chercheurs externes et internes, spécialistes du commerce international, de science politique et du développement humain. Ce groupe était composé de Yilmaz Akyüz, Georges Chapelier, Sakiko Fukuda-Parr, Murray Gibbs, Gerald Helleiner, Rashid Kaukab, Inge Kaul, Carlos Lopes, Deepak Nayyar et Jan Vandemoortele.

CONSEILLERS ET EXPERTS EXAMINATEURS

D'autres conseillers et experts examinateurs ont donné des avis ou fait des observations sur la première version achevée, sur certains chapitres ou sur des problèmes analysés dans la première version, la version intermédiaire et la version finale, apportant à l'ouvrage une contribution précieuse : Munir Ahmad, Anne-Birgitte Albrechtsen,

REMERCIEMENTS

Safiatou Ba-N'Dwa, Debapriya Bhattacharya, Henk-Jan Brinkman, Stephen Browne, Patrice Chiwota, Carlos M. Correa, Carolyn Deere, Biswajit Dhar, Graham Dutfield, Georgia Fekete, Duncan Green, James Greishaber-Otto, Yonita Grigorova, Rima Khalaf Hunaidi, Abdoulie Jannah, Bruce Jenks, Hande Keklik, Mohan Kumar, Thierry Lemaesquier, Joseph Anthony Lim, David Luk, Elena Martinez, Mina Mashayekhi, Ronald Mendoza, Saraswathi Menon, William Milberg, Kaiman Mizsei, Mehrnaz Mostafavi, Sophia Murphy, John Ohiorhenuan, Hafiz Pasha, Robert Pollin, Ravi Rajan, Dani Rodrik, Pedro Roffe, Anwar Shaik, Miho Shirotori, Scott Sinclair, Ajit Singh, Mark Suzman, Jake Werksman, Caitlin Wiesen et Ngaire Woods.

CONTRIBUTIONS SPÉCIFIQUES

Des contributions spécifiques ont été apportées par Janet VanGrasstek, Ricardo Melendez-Ortiz, Ronald Mendoza, Sophia Murphy, Jonathan Rose, Xiaobing Tang, Aster Zaoude et Simonetta Zarilli, et par « Condition de la femme » Canada.

SÉANCE DE RÉFLEXION

En octobre 2000 une séance de réflexion sur l'ouvrage a été organisée à Tarrytown (État de New York, États-Unis). L'Administrateur du PNUD, M. Mark Malloch Brown, a adressé la déclaration d'ouverture; des déclarations de clôture ont été faites par Eimi Watanabe, Administrateur assistant et Directeur du Bureau des politiques de développement au PNUD. Les participants étaient : Barbara Adams, Yilmaz Akyüz, Chandrika Bahadur, Stephen Browne, Nilüfer Ça_atay, Federico Alberto Cuello Camilo, Qiang Cui, Bhagirath Lal Das, Carolyn Deere, Luis Gomez-Echeverri, Sakiko Fukuda-Parr, Murray Gibbs, Yao Graham, Evelyn Hampstead, Gerald Helleiner, Bruce Jenks, Susan Joekes, Tichaona J.B. Jokonya, Mbaya Kankwenda, Rashid Kaukab, Inge Kaul, Dot Keet, Mümtaz Keklik, Martin Khor, Aileen Kwa, Radhika Lal, Thierry Lemaesquier, Carlos Lopes, Kamal Malhotra, Ali Said Mchumo, Robert McIntyre, Terry McKinley, Ronald Mendoza, Manuel Montes, Bruno Moro, Deepak Nayyar, Michael Northrop, Leo Palma, Ernestos Panayiotou, Alejandra Pero, Minh H. Pham, Geoff Prewitt, Chakravarthi Raghavan, Dani Rodrik, Gita Sen, Anuradha Seth, Rehman Sobhan, Mounir Tabet, Yash Tandon, Juan Gabriel Valdes, Alejandro Villamar, Caitlin Wiesen, Kanni Wignaraja, Mariama Williams et Aster Zaoude.

CONSULTATIONS

Le présent ouvrage a bénéficié d'une série de consultations avec des représentants des gouvernements et des organisations de la société civile. Quatre cents personnes environ ont participé à neuf consultations qui ont eu lieu avant la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC tenue en novembre 2002 à Doha (Qatar). Des consultations régionales ont eu lieu en Mongolie, au Zimbabwe et au Chili. Une consultation a eu lieu en Suisse, sous l'égide du secrétariat de New York du Groupe des 77, en collaboration avec son bureau de Genève et avec l'appui du secrétariat de la CNUCED. Quatre réunions régionales avec des organisations de la société civile ont eu lieu en Malaisie, au Liban, au Ghana et au Brésil. Une table ronde a été organisée au Canada à la demande de chercheurs canadiens.

Les participants à ces consultations sont trop nombreux pour que l'on puisse tous les citer, mais leur contribution précieuse, leurs observations critiques, ainsi que les préparatifs et l'appui logistique des principales organisations doivent ici être salués. Il y a lieu tout particulièrement de remercier les collègues du PNUD : Zena Ali-Ahmad, Victor Angelo, Safiatou Ba N'Daw, Jesimen Chipika, Thierry Lemaesquier,

REMERCIEMENTS

Saraswathi Menon, Bernard Mokam, Nada al-Nashif, Hikwa Nkuleko, Yves de San, Arusha Stanislaus, Kanni Wignaraja et Yiping Zhou; Ricardo Ffrench-Davis, Jose Antonio Ocampo et Vivianne Ventura à la CEPALC; Juanita Chacon, organisatrice de la conférence du projet au PNUD Chili; Bagher Asadi, Ambassadeur, Président du Groupe des 77 à New York, en 2001; Mourad Ahmia du secrétariat du Groupe des 77 à New York; Awni Benham, de la CNUCED; Yao Graham du Africa Trade Network; Ziad Abdel-Samad du réseau d'ONG arabes pour le développement; Alejandro Villamar de l'Alliance sociale des Amériques; Martin Khor du Réseau du tiers monde; Yash Tandon de l'Initiative pour l'information et les négociations commerciales en Afrique australe et orientale (SEATINI) et John Foster de l'Institut Nord-Sud, au Canada.

GESTION DU PROJET ET PERSONNEL D'APPUI

Daniela Costantino, Michele Jack et Martha Mai, du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui au projet ont apporté un soutien efficace et rapide à la gestion du projet. Un appui administratif décisif a également été apporté au projet et à la préparation de l'ouvrage par Evelyn Hampstead, Clarice A. King and Kale Yideg.

CONTRÔLE RÉDACTIONNEL, PRODUCTION ET PUBLICATION

La publication du présent ouvrage a également bénéficié du travail attentif de Communications Development Inc. Le chef d'équipe était Bruce Ross-Larson; le contrôle rédactionnel a été assuré par Meta de Coquereumont, Paul Holtz et Alison Strong; Stephanie Rostron a géré le projet; Elaine Wilson s'est chargée de la présentation graphique. Le contrôle rédactionnel de la version préliminaire a été assuré par Shawna Tropp et Anita Malhotra, celui des trois documents préparatoires par Karen Judd.

La couverture de l'ouvrage a été conçue par Yvonne Booth, avec d'importantes contributions de Karin Hug et Anita Malhotra. Des conseils utiles concernant la production de l'ouvrage ont été fournis par Elizabeth Scott Andrews, Gillian Chalmers, Fe Conway, Rajeswary Iruthayanathan, Maureen Lynch et Judith Puyat-Magnaye. Il y a lieu de remercier aussi la maison d'édition londonienne Earthscan, en particulier Victoria Burrows, Frances MacDermott et Jonathan Sinclair-Wilson.

La traduction Française a été réalisée par Multi-Language Services, Inc. (É.-U.), la révision a été effectuée par Melika Dahlouk et la mise en page par Mimi Taufer, Métier (É.-U.)

* * * *

L'équipe tient à remercier Eimi Watanabe et Siba Kumar Das pour leur soutien aux premières phases du projet, ainsi que Shoji Nishimoto pour son appui durant sa phase la plus récente. Des remerciements particuliers vont à Carlos Lopes et Jan Vandemoortele qui ont prodigué leur appui, en particulier lors de la rédaction et de la publication du présent ouvrage.

L'équipe est tout particulièrement reconnaissante à Mark Malloch Brown, Administrateur du PNUD, Stephen Heintz, Président du Fonds des Frères Rockefeller, Gordon Conway, Président de la Fondation Rockefeller, Ralf Fücks et Barbara Unmüßig, coprésidents de la Fondation Heinrich Böll, Susan V. Berresford, Présidente de la Fondation Ford et Catherine Cameron, Directrice exécutive du Wallace Global Fund, pour leur clairvoyance et pour l'impulsion qu'ils ont apportée à ce projet, qui, sans eux, n'aurait pas été possible.

Tout en exprimant sa reconnaissance pour le soutien dont elle a bénéficié, l'équipe

de recherche et de rédaction, en particulier son coordonnateur et principal auteur, assume l'entière responsabilité des opinions exprimées dans le présent ouvrage.

ABRÉVIATIONS

ACP (pays)	Afrique, Caraïbes et Pacifique
ADPIC	aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
AGCS	Accord général sur le commerce des services
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
AME	accords multilatéraux sur l'environnement
AMF	Arrangement multifibres
AMI	Accord multilatéral sur l'investissement
AMP	Accord relatif aux marchés publics
ANASE	Association des nations d'Asie du Sud-Est
APEC	Coopération économique Asie-Pacifique
SCM (Accord)	Accord sur les subventions et les mesures compensatoires
ATV	Accord sur les textiles et les vêtements
CGE	modèle informatisé d'équilibre général
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
COMESA	marché commun de l'Afrique orientale et australe
DSRP	document de stratégie de réduction de la pauvreté
ESB	encéphalopathie spongiforme bovine
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds monétaire international
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
IED	investissement étranger direct
ISO	Organisation internationale de normalisation
JITAP	Programme intégré conjoint d'assistance technique aux pays les moins avancés et autres pays africains
MERCOSUR	<i>Mercado Común del Sur</i> (Marché commun du Sud)
MGS	mesure globale de soutien
MIC	mesures concernant l'investissement liées au commerce des marchandises
MITI	Ministère japonais du commerce et de l'industrie
MTBE	éther méthyltertiobutylique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du Travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Organisation mondiale des douanes

ABRÉVIATIONS

OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH et le sida
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
PIB	produit intérieur brut
PMA	pays les moins avancés
PNB	produit national brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTE	pays pauvres très endettés
R-D	recherche-développement
SGP	Système généralisé de préférences
UE	Union européenne
UNIFEM	Fonds de développement des Nations Unies pour la femme
UPVP	Union pour la protection des variétés de plantes



DEUXIÈME PARTIE

LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

La place actuellement faite à la réduction de la pauvreté, dans le monde, retentit directement sur les discussions à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En fait, le régime commercial multilatéral pourra être considéré comme bien géré s'il vise la réalisation des objectifs de développement du Millénaire.

Le système commercial multilatéral comprend plusieurs accords portant sur les marchandises, les services et les droits de propriété intellectuelle. Les accords sur les marchandises couvrent l'agriculture, les mesures sanitaires et phytosanitaires, les textiles et les vêtements, les obstacles techniques au commerce et les mesures concernant les investissements liées au commerce des marchandises (MIC). Ils comprennent également les règles sur les droits antidumping, les subventions et les mesures compensatoires, les sauvegardes, l'évaluation douanière, l'inspection avant expédition et les règles d'origine. Il existe aussi plusieurs accords plurilatéraux sur le commerce international des aéronefs civils, les marchés publics, l'accord international sur les produits laitiers et l'accord international sur la viande bovine¹.

Indépendamment de ces accords, il existe un certain nombre de problèmes actuellement en discussion et en négociation. À la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Doha en 2001, les pays membres sont convenus de négocier sur les questions relatives à l'environnement et aux tarifs douaniers industriels et de poursuivre l'examen des quatre questions dites de Singapour : les investissements, la politique de la concurrence, la transparence des marchés publics et la facilitation du commerce. Ces questions, soulevées pour la première fois à la Conférence ministérielle de l'OMC à Singapour en 1996, sont actuellement en discussion active. Une décision définitive sur leur inclusion dans le programme de négociations est attendue à la Conférence ministérielle qui se tiendra en septembre 2003 à Cancún (Mexique). Une décision d'inclure ces questions dans le programme de négociations de l'OMC ne pourra intervenir que s'il y a expressément consensus de tous les membres à ce sujet.

De nombreux accords –et les problèmes retenus pour de nouvelles négociations ou discussions– affectent directement les variables du développement humain, par leurs conséquences sur les revenus, l'équité, l'emploi, la sécurité alimentaire, la santé publique, la parité entre les sexes et l'accès à la technologie.

Au-delà de cet impact, chacun des accords et problèmes affecte aussi la marge de manoeuvre des autorités de chaque pays par le choix des politiques et les possibilités d'accès aux marchés. Ils peuvent également faciliter ou limiter la flexibilité et l'autonomie des membres dans le choix des politiques. Ces contraintes peuvent prendre la forme de règles commerciales multilatérales qui interdisent ou restreignent l'utilisation de certaines mesures qui, si elles étaient adoptées et effectivement appliquées, pourraient contribuer au développement humain. Et les règles et obligations du commerce peuvent entraîner des coûts d'opportunité assez lourds si elles amènent à

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

renoncer à une croissance économique qui aurait pu se traduire en gains pour le développement humain.

On trouvera ici quelques exemples.

IMPLICATIONS ET IMPACTS DIRECTS

L'Accord sur l'agriculture affecte directement, en milieu rural, les moyens d'existence, la sécurité alimentaire et les revenus des agriculteurs. L'Accord sur les textiles et les vêtements affecte les revenus des ménages, en particulier la charge de travail et les gains des femmes. Le commerce des produits de base, qui n'est pas directement soumis aux disciplines commerciales multilatérales, est pourtant d'importance vitale pour l'existence quotidienne des plus pauvres et des groupes de population les plus vulnérables dans beaucoup de pays en développement à faible revenu. L'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) affecte la création de connaissances, la propriété des ressources biologiques et l'accès à la santé publique. L'Accord sur les mesures concernant les investissements liées au commerce des marchandises (MIC) a un impact sur la croissance et le développement de l'industrie locale. Les accords sur les normes affectent la santé publique. De nombreux nouveaux problèmes actuellement en discussion, et ceux sur lesquels on a décidé de négocier, à Doha, ont directement trait au potentiel technologique et industriel, à l'emploi, à la fourniture des services publics et à la protection de l'environnement.

MARGE DE MANOEUVRE DANS LE CHOIX DES POLITIQUES

Indépendamment des engagements de réduction des droits de douane prescrits dans les accords, de nombreux accords de l'OMC –tels que l'Accord sur les MIC, l'Accord sur l'agriculture et l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires– limitent la possibilité pour les gouvernements parties aux accords d'utiliser des subventions comme moyen d'encourager et d'orienter la production intérieure dans certains secteurs de l'économie. Les subventions ont une importance particulière en tant qu'instruments pour les pays faiblement développés.

L'Accord sur les ADPIC fait obligation aux pays de se conformer à des normes minimales de protection des droits de propriété intellectuelle, limitant ainsi les options qui pourraient encourager l'adaptation et le transfert de technologies. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS), par contraste, laisse aux gouvernements une marge de manoeuvre plus grande, en leur permettant de libéraliser sélectivement certains secteurs. Les problèmes qu'il est proposé d'examiner à l'avenir – par exemple les investissements, la politique de la concurrence et la transparence des marchés publics – ont tous des implications pour la liberté d'action des pays membres. Les conséquences varieront en fonction de ce qui est couvert par les accords, mais les accords dans ces domaines pourraient limiter la marge de manoeuvre laissée aux autorités nationales dans le choix des politiques économiques et sociales essentielles.

ACCES AUX MARCHES

L'un des objectifs premiers de l'OMC est d'élargir l'accès aux marchés, par-delà les frontières nationales. L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1947 était une tentative d'obtenir de tous les pays membres qu'ils s'engagent à abaisser les obstacles qu'ils opposent au commerce et à rendre les restrictions plus transparentes et plus faciles à mesurer. Aux termes de l'Accord sur l'agriculture et de l'Accord sur les textiles et les vêtements (après le Cycle d'Uruguay), les pays sont con-

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

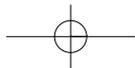
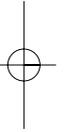
venus de s'engager à accorder, dans ces secteurs, un accès plus large et plus efficace aux marchés. En dépit de certains progrès faits dans l'application de ces accords depuis la création de l'OMC en 1995, il demeure d'importants obstacles au commerce qui s'opposent aux exportations de beaucoup de produits qui revêtent une grande importance pour les pays en développement.

D'autres accords – tels que l'Accord sur les MIC, l'AGCS et l'Accord sur les normes et obstacles techniques au commerce – cherchent également à élargir substantiellement l'accès aux marchés. L'examen de ces nouveaux problèmes porte aussi sur les avantages que les membres retireraient de l'accès aux marchés.

La deuxième partie du présent ouvrage porte donc sur les accords et sur les problèmes qui ont, pour le développement humain, des implications directes ou indirectes très claires et tout à fait significatives. On ne cherche pas ici à être exhaustif dans le traitement de l'ensemble très vaste d'accords et de problèmes commerciaux qui s'inscrivent dans le cadre du régime commercial mondial. Mais on cherche à traiter aussi complètement que possible la question. Et ce faisant, l'ouvrage examine et analyse les différents moyens par lesquels les accords et les problèmes spécifiques de l'OMC retentissent sur le développement humain, en allant au-delà de la croissance économique et des revenus pour examiner les conséquences sur les moyens d'existence, la sécurité, les relations entre les sexes, la santé publique, l'éducation et le potentiel technologique.

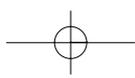
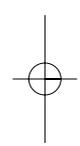
NOTE

1. http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_ehtm





PREMIÈRE PARTIE
UN COMMERCE
INTERNATIONAL POUR
LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN





CHAPITRE PREMIER

DÉVELOPPEMENT HUMAIN ET COMMERCE INTERNATIONAL

Le commerce international et le développement humain entretiennent une relation complexe. Pour la comprendre, il faut en effet comprendre la place complexe qu'occupent, dans la politique de développement au sens large, la politique commerciale et le développement humain.

Bien que la relation entre commerce et développement fasse l'objet de débats animés dans les travaux publiés, il ne fait guère de doute que le commerce international contribue beaucoup à la croissance économique. Mais même si une croissance économique élargie est nécessaire, elle ne suffit pas. Le développement humain suppose aussi un élargissement des choix et des chances offerts à tous – en particulier aux pauvres.

Le commerce international contribue à l'expansion des marchés, facilite la concurrence, diffuse les connaissances, et crée des possibilités de croissance et de développement humain. Le commerce peut également relever la productivité, faire plus largement connaître les techniques nouvelles et tout cela peut stimuler la croissance. En fait, au cours des 20 dernières années, les régions qui ont connu la croissance la plus rapide ont également été celles où les exportations ont augmenté le plus vite¹.

Mais la libéralisation du commerce n'assure pas à elle seule le développement humain, et l'augmentation des échanges n'a pas toujours un effet positif ou neutre sur le développement humain. L'essor du commerce ne garantit ni une croissance économique dans l'immédiat ni, à plus long terme, un développement économique ou humain. Des conditions préalables, institutionnelles et sociales, intérieures et extérieures, déterminent pour une large part si, et dans quelle mesure, un pays ou un groupe de population profite vraiment du commerce.

Ce chapitre, examine, d'abord les dimensions multiples du développement humain. Il distingue ensuite les différentes corrélations directes ou indirectes entre commerce international et développement humain. Plusieurs questions importantes concernant les politiques sont ensuite examinées : la relation entre la libéralisation des échanges, la croissance économique et le développement humain, et le rôle du commerce dans des stratégies plus larges d'industrialisation et de développement. Des messages essentiels, qui annoncent la structure du reste de l'ouvrage sont présentés en conclusion.

DÉVELOPPEMENT HUMAIN – LE CONCEPT ET CE QU'IL IMPLIQUE

La vraie richesse des nations, réside dans leurs habitants, et le but premier du développement est de créer les conditions qui permettent de mener une vie longue, saine et épanouie. Cela peut sembler être une vérité simpliste. Mais, depuis trop longtemps, les efforts de développement portent sur la création de richesses financières et l'amélioration du bien-être matériel. Dans une telle entreprise on a tendance

PREMIÈRE PARTIE. COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

à oublier que le développement concerne les personnes. La préoccupation portée à la croissance économique refoule l'individu dans les marges du débat sur le développement.

Le premier Rapport sur le développement humain, publié par le Programme des Nations Unies pour le développement en 1990, tentait d'inverser cette tendance. Avec la notion de développement, la construction d'un indicateur de celui-ci et l'examen de ce que cela implique pour le choix des politiques, le rapport a modifié la façon dont on considère le développement dans le monde.

Définir le développement humain

L'individu fait constamment des choix – économiques, sociaux, politiques ou culturels. Le but ultime n'est pas de créer plus de richesses ou d'atteindre une croissance plus rapide. Il est au contraire d'élargir l'ensemble des choix offerts à chacun. Ainsi, le développement humain, en élargissant l'ensemble des options et en améliorant les situations résultant de leurs conséquences – vise à faire progresser l'exercice des libertés et des droits fondamentaux. Défini de cette façon, le développement humain est une notion assez simple ayant des implications étendues.

- Chacun voit les choix qui s'offrent à lui s'élargir s'il acquiert des compétences et a plus de chances de les utiliser.
- Les choix sont importants pour les générations actuelles mais aussi pour les générations futures. Pour que le développement humain soit durable, les générations actuelles doivent élargir leurs choix sans réduire ceux des générations futures.
- Bien qu'importante, la croissance économique est un moyen de développement et non pas son objectif ultime (encadré 1.1). Un revenu plus élevé apporte une contribution importante à cet ensemble de choix s'il améliore la vie de chacun. Mais la croissance du revenu n'est pas une fin en soi. Le développement doit être centré sur l'homme, et la croissance économique doit être équitable pour que les avantages qui en découlent améliorent la vie de chacun.
- L'égalité entre les sexes est au coeur du développement humain. Un processus de développement qui négligerait la moitié de l'humanité – ou qui aurait un effet discriminatoire contre elle – limiterait les choix des femmes.
- En mettant l'accent sur la notion de choix, le concept de développement humain implique que les individus doivent participer aux processus qui déterminent leur existence. Ils doivent aider à prendre et à appliquer les décisions et suivre leurs effets.
- La sécurité humaine se distingue du développement humain mais y contribue beaucoup (PNUD, 1994). On entend par là être à l'abri de la faim, de la maladie et de l'oppression chroniques. Cela signifie aussi être protégé des perturbations soudaines et néfastes des modes de vie quotidiens. Dans un contexte économique, il faut entendre par sécurité la protection contre les menaces qui pèsent sur le revenu, la sécurité alimentaire et les moyens d'existence.

Considérer le développement dans cette optique du développement humain n'est pas une idée vraiment nouvelle. L'idée que la société doit être jugée par la façon dont elle permet l'épanouissement de l'individu date au moins d'Aristote qui a dit : « La richesse n'est évidemment pas le bien que nous recherchons, elle est simplement utile

ENCADRÉ 1.1 CROISSANCE ECONOMIQUE ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

La croissance économique est une condition nécessaire mais non suffisante du développement humain. Et la qualité de la croissance, et non pas simplement son rythme, est essentielle pour le bien-être humain. La croissance peut se faire sans création d'emplois, ou même par la destruction d'emplois; elle peut être impitoyable, au lieu de réduire la pauvreté; elle peut bâillonner au lieu de laisser parler; elle peut être sans racines plutôt que culturellement solide; et elle peut être sans avenir, ou au contraire ménager l'environnement. Une croissance qui présenterait ces caractéristiques négatives ne serait pas propice au développement humain.

Source : Jahan, 2000.

pour quelque chose d'autre ». Pour lui, la différence entre une bonne constitution et une mauvaise réside dans la façon dont la première facilite et la seconde compromet l'aptitude de chacun de mener une « vie épanouie » (voir : PNUD, 1990). Considérer l'être humain comme la fin ultime de toutes ces activités est bien un thème récurrent dans les écrits de la plupart des premiers philosophes.

On relève la même préoccupation dans les écrits des premiers penseurs de l'économie quantitative : William Petty, Gregory King, François Quesnay, Antoine de Lavoisier et Joseph Lagrange, l'un des ancêtres de la notion de produit national brut et de produit intérieur brut. La notion apparaît aussi en toute clarté dans les écrits des principaux penseurs de l'économie politique : Adam Smith, David Ricardo, Robert Malthus, Karl Marx et John Stuart Mill.

Le concept de développement humain prolonge ainsi cette longue tradition, et la notion est également plus large que d'autres conceptions, axées sur l'homme, du développement. La théorie des ressources humaines met l'accent sur le capital humain et traite l'être humain comme un facteur de production, et non pas comme son bénéficiaire. La théorie des besoins fondamentaux est centrée sur les besoins minimaux de l'individu et non pas sur ses choix. La théorie du bien-être humain examine les individus comme bénéficiaires, et non pas comme participants actifs aux processus qui déterminent les conditions de leur existence.

Le développement humain traite l'individu comme le sujet du développement et non pas comme son objet. Il se distingue ainsi, par une plus grande globalité, des autres théories du développement. Le développement du peuple s'appuie sur les capacités humaines. Le développement pour le peuple traduit les avantages de la croissance dans l'existence quotidienne du peuple. Et le développement par le peuple souligne que le peuple doit activement participer aux processus qui déterminent son existence.

Conception globale, le développement humain est plus vaste que tous de ses indicateurs, comme par exemple l'indicateur du développement humain. En principe, les choix peuvent être infinis et changer avec le temps. Mais on peut distinguer trois choix essentiels : ce qui permet aux hommes de mener une vie longue et saine, d'acquérir des connaissances et d'avoir accès aux ressources nécessaires pour mener une vie décente. L'indicateur du développement humain mesure ces trois aspects fondamentaux du développement humain.² Sans être complet, cet indicateur permet de mieux mesurer le bien-être humain que d'autres indicateurs économiques tels que le revenu par habitant.³ Les objectifs du développement humain ont récemment été codifiés dans les objectifs du développement pour le Millénaire (Nations Unies, 2000). Ces objectifs définissent des buts chiffrés et datés de progrès du développement humain dans les pays en développement, par exemple la réduction de moitié de la population vivant dans la misère et la faim, la réalisation de l'enseignement primaire pour tous

PREMIÈRE PARTIE. COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

et d'égalité entre les sexes dans l'enseignement primaire, la réduction des deux tiers de la mortalité des moins de cinq ans et de trois quarts de la mortalité maternelle, l'arrêt de la propagation du sida et des autres grandes maladies, et la réduction de moitié de la proportion de personnes n'ayant pas l'eau potable. Ces objectifs doivent être réalisés d'ici à 2015, et les réductions prévues sont calculées à partir des niveaux constatés en 1990.

La pauvreté humaine

Si le revenu ne se confond pas avec le développement humain, le manque de revenu à lui seul ne peut résumer la misère humaine. Ainsi, dans la perspective du développement humain, la pauvreté est également multidimensionnelle. Au-delà du manque de revenu, un individu peut être dans la misère s'il vit, en mauvaise santé, une vie trop brève, est illettré, ne se sent pas personnellement en sécurité et ne peut participer à la vie collective. Ainsi, la pauvreté humaine est beaucoup plus que l'impécuniosité.

La pauvreté humaine est plus qu'un simple état, c'est un processus. Vivre dans la pauvreté c'est avant tout devoir utiliser tout ce dont on dispose pour survivre. Phénomène dynamique reproduit au fil du temps, et de génération en génération, la pauvreté est également le résultat d'inégalités structurelles et d'une discrimination, fondée sur la classe, la race, le sexe, ou toute autre caractéristique, dans les pays et entre les pays.

Le genre d'une personne est l'un des principaux déterminants du pouvoir dans la société.⁴ Cela se reflète dans les institutions, y compris le marché et l'État, qui transmettent les stéréotypes sexuels et les transforment en situations économiques différentes. Dans la plupart des sociétés, les femmes travaillent plus que les hommes, gagnent moins, sont moins scolarisées et rencontrent de plus grandes difficultés dans l'accès à la richesse, au crédit, à l'information et au savoir.⁵ Ainsi, l'inégalité entre les sexes est le principal obstacle au développement humain (Çağatay, Elson et Grown, 1995; Grown, Elson et Çağatay, 2000). L'influence du sexe d'une personne sur son comportement économique, et les relations entre les sexes déterminent la distribution du produit, du travail, du revenu, de la richesse et du pouvoir.

La relation entre sexe et pauvreté va dans les deux sens. L'inégalité entre les deux sexes influence la relation entre les politiques macroéconomiques et commerciales et leurs résultats. La disparité entre les sexes affecte également la croissance, et donc la pauvreté. Le travail est, pour les pauvres, l'actif le moins rare. Mais les femmes ont moins de contrôle que les hommes sur leur propre travail et leur revenu. De plus, le travail reste en partie invisible, aussi longtemps que le travail ménager non rémunéré, accompli principalement par les femmes, n'est pas considéré comme une activité économique.⁶

Dans certains cas, il arrive que les hommes interdisent à leur femme de travailler en dehors du foyer.⁷ Dans d'autres, les hommes peuvent contraindre les femmes à travailler par la violence ou la menace de celle-ci, et c'est le cas notamment des filles et des femmes qui, dans la famille, travaillent sans être rémunérées. Pendant les crises, les hommes sont généralement capables de mobiliser le travail des femmes, mais la réciproque n'est pas vraie. Pour ces raisons et d'autres, il est plus difficile, pour les femmes, de transformer leur potentiel en revenu et en bien-être (Kabeer, 1996).

LES LIENS ENTRE COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

Le commerce international peut engendrer des gains de bien-être stable importants, en améliorant l'efficacité de l'allocation des ressources, en accroissant l'utilisation des

ENCADRÉ 1.2 LA THÉORIE DU COMMERCE INTERNATIONAL

Peu de secteurs de la science économique sont aussi riches et aussi plus controversés que l'étude du commerce international. Les économistes sont rarement d'accord sur la relation entre le commerce et la croissance économique à court et à moyen terme, et encore moins sur son rôle dans le développement économique à long terme.

Le principe de l'avantage comparatif, d'abord analysé par David Ricardo, forme la base de la théorie traditionnelle du commerce international et justifie le libre-échange. Le principe énonce que même si un pays produit toutes les marchandises à moindres frais que d'autres pays, il a encore à gagner à se spécialiser dans l'exportation du bien qui relativement est le moins cher (ou du bien pour lequel il a un avantage comparatif).

Certains économistes classiques estimaient que l'avantage comparatif résultait des différences des techniques de production. Des développements théoriques ultérieurs ont estimé que les différences dans les dotations de facteur étaient la cause principale de l'avantage comparatif. L'analyse traditionnelle du commerce international considérait comme justifiée une intervention politique (le protectionnisme) en cas de défaillance du marché créant la nécessité d'une protection temporaire des industries naissantes – mais les subventions directes demeuraient préférables. Loin d'être souhaitable, l'intervention était néanmoins justifiable si elle pouvait améliorer les termes de l'échange d'un pays en déployant la puissance marchande. Mais il s'agissait là d'exceptions au principe général selon lequel le libre-échange est la meilleure solution.

La théorie traditionnelle du commerce international a été remise en cause car, souvent, elle ne parvient pas à expliquer les courants commerciaux réels. Des investigations empiriques soigneuses montrent en effet que beaucoup des hypothèses de travail de la théorie – concurrence parfaite, plein emploi, parfaite mobilité des facteurs dans les pays, immobilité des facteurs entre les pays – ne sont pas réalistes et ne se conforment pas aux prédictions théoriques. Quand ces hypothèses de travail sont progressivement abandonnées, les résultats, sous forme d'un surcroît de bien-être ou d'autres avantages apparaissent moins clairement. De plus l'introduction d'autres hypothèses de travail concernant les effets différentiels sur l'apprentissage, les externalités positives et les changements techniques associés à des activités économiques différentes crée la possibilité théorique d'avantages faibles (ou même nuls) du commerce international pour les pays qui se spécialisent dans des productions à forte intensité de main-d'oeuvre et à faible valeur ajoutée.

Plusieurs analystes ont tenté de modifier, d'élargir ou de rejeter certaines des conclusions de la théorie traditionnelle du commerce. Ces nouveaux théoriciens citent le rôle des économies d'échelle et de la concurrence imparfaite sur les marchés, dans l'origine des courants commerciaux entre pays industriels à l'intérieur d'une même industrie. Cette conception a amené les théoriciens du commerce à préconiser de subventionner certaines industries, pour leur donner un avantage à long terme sur des marchés internationaux qui sont oligopolistiques. Les travaux récents sur le commerce et la croissance soulignent aussi qu'en termes dynamiques l'avantage comparatif peut être engendré par le capital humain, l'apprentissage, la technologie et la productivité. Il peut également changer au fil des ans, en fonction de la politique économique suivie.

D'autres réponses sont données par des théoriciens qui remettent en question la validité du principe de l'avantage comparatif, en faisant valoir que l'avantage absolu ou compétitif est un déterminant plus fiable des courants commerciaux. Une réponse de cette nature repose sur une analyse au niveau macroéconomique qui considère le commerce international dans le contexte d'une demande globale faible, d'un chômage structurel et d'une rigidité des salaires. Selon une autre théorie, la compétitivité industrielle internationale est déterminée par l'écart technologique entre les nations.

L'élément commun de ces différentes théories est que le commerce international peut contribuer à la croissance en élargissant les marchés, en facilitant l'exercice de la concurrence et en diffusant les connaissances. L'efficacité de l'intervention de la politique commerciale pour promouvoir la croissance demeure néanmoins controversée. Et les travaux sur le commerce international ne fournissent guère de conclusion sur la façon dont le commerce et la politique commerciale sont en rapport, au fil des ans, avec le développement humain.

Source : PNUD, 2002.

PREMIÈRE PARTIE. COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

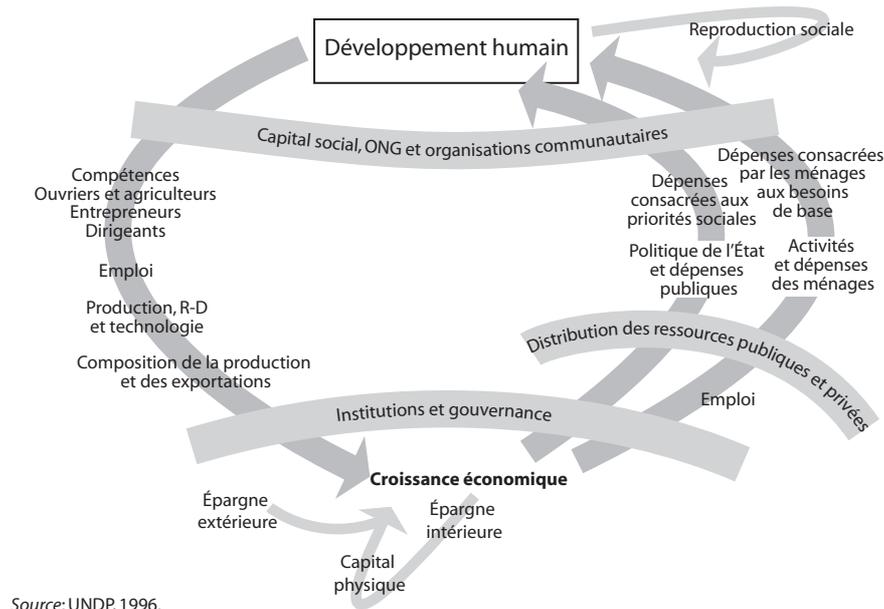
capacités, et en mettant à la disposition des consommateurs des produits toujours plus diversifiés (encadré 1.2). Mais aucun de ces avantages n'est garanti, et le commerce international peut imposer des coûts d'ajustement très lourds à certains segments de la population et dans certains cas à l'ensemble de l'économie. Le commerce international a également des effets dynamiques, mais on voit moins clairement comment il affecte la croissance économique et comment la croissance affecte à son tour le développement humain.

Les liens entre croissance et développement humain

On considère souvent que la croissance économique constitue le lien entre commerce international et développement humain. Or, il n'y pas de relation automatique entre croissance et développement humain. Alors que la croissance économique a pour effet d'élargir la base matérielle indispensable à la satisfaction des besoins humains (UNDP, 1996, p. 66), la mesure dans laquelle ces besoins sont satisfaits dépend de l'affectation des ressources et de la création de possibilités pour tous les groupes de la population.

Pourtant, à long terme, croissance économique et développement humain tendent à marcher de pair et à se renforcer mutuellement. La croissance peut contribuer au développement humain de deux façons différentes (figure 1.1). D'abord, une croissance entraînée par l'emploi relève les revenus des ménages. Ce supplément de revenu peut être dépensé de façon différente, mais il peut être utilisé pour améliorer la nutrition, poursuivre l'éducation des enfants ou améliorer les qualifications acquises – et tout cela contribue au potentiel humain. La mesure dans laquelle le revenu des ménages est consacré au développement humain dépend en partie de qui le contrôle. Si ce sont les femmes, il est plus probable que ce supplément de revenu sera consacré à la santé, à la nutrition et à l'éducation.

Deuxièmement, la croissance peut contribuer au développement humain par le canal des politiques de l'État et des dépenses publiques. La croissance peut accroître les recettes publiques – qui si elles sont utilisées pour réduire l'inégalité des revenus

FIGURE 1.1***Du développement humain à la croissance – et vice-versa***

DÉVELOPPEMENT HUMAIN ET COMMERCE INTERNATIONAL

et améliorer l'état de santé et l'éducation de la population, profitent au développement humain.

Autres liens entre commerce international et développement humain

Au-delà des avantages directs pour le développement humain, par le biais de la croissance économique, le commerce peut élargir les choix des individus en amplifiant les marchés des biens et des services et en offrant aux ménages des revenus stables. En outre, la progression de l'emploi entraîne une hausse des revenus qui, si elle est consacrée à la santé et à l'éducation, peut élargir les possibilités de chacun.

Bien que le commerce international ait un effet ambigu sur la répartition des richesses, les pouvoirs publics peuvent mettre à profit les avantages économiques résultant du commerce pour rendre plus équitable la répartition entre les différents groupes. Dans beaucoup de pays en développement, de vastes groupes de population ne participent pas à l'économie et aux marchés officiels. Sans mécanisme de redistribution des gains du commerce, les groupes pauvres et vulnérables ne profiteront pas de son expansion. Les structures de la propriété seront renforcées, ne laissant guère de chances à une diffusion égale des avantages obtenus.

Les politiques commerciales reflètent également les relations entre les sexes, et affectent celles-ci. De même, les effets du commerce sur les femmes et les hommes sont variables, en fonction notamment des relations existantes entre les sexes : l'expansion du commerce peut multiplier les emplois féminins mais n'entraîne pas automatiquement de hausse des salaires ou une plus grande sécurité de l'emploi. En fait, le commerce peut alourdir encore la charge qui pèse sur les femmes.

Le commerce international affecte également d'autres aspects du développement humain. Une intégration plus poussée dans l'économie mondiale peut rendre les pays en développement plus vulnérables aux chocs extérieurs. Dans beaucoup de pays en développement, la libéralisation des échanges a amené une dégradation des termes de l'échange – et dans certains pays, une croissance paupérisante, c'est-à-dire une croissance où l'augmentation de la production pour l'exportation n'est pas absorbée sur les marchés mondiaux, ce qui entraîne une nette dégradation des termes de l'échange et une perte de revenu réel. Dans beaucoup de pays en développement, la libéralisation des échanges a également accru l'instabilité, compromettant l'insécurité des moyens d'existence et les revenus. Mais le commerce peut également améliorer la participation économique des personnes en créant des emplois et en élargissant l'accès au crédit et aux marchés des biens. De telles évolutions peuvent émanciper les citoyens et, ce faisant, accroître leur participation à la vie politique.

La relation entre développement humain et commerce n'est pas à sens unique

La causalité qui va du développement humain à la croissance, et sa relation avec le commerce, n'est pas moins importante que la causalité qui joue dans l'autre sens. Un meilleur développement humain, sous forme d'une amélioration du potentiel et des résultats d'une population active en meilleure santé, mieux instruite et plus qualifiée, avec une forte orientation vers la création de connaissance, contribue à une croissance économique plus rapide et à l'essor du commerce.

Mais les pays où les indicateurs sociaux et économiques sont médiocres sont généralement obligés d'exporter les produits primaires ou à faible valeur ajoutée. À long terme, ces exportations ne parviennent pas à relever le niveau général des qualifications et de la productivité et stimulent rarement l'évolution technologique. Ainsi, contrairement aux pays plus riches, les pays pauvres, où la population est faiblement

PREMIÈRE PARTIE. COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

alphabétisée, où l'équipement est insuffisant et où d'autres contraintes jouent du côté de l'offre, peuvent n'avoir qu'une capacité limitée de profiter du commerce. En revanche, les pays qui investissent dans la création de capacité dans la population peuvent s'engager dans des productions et des échanges qui relèvent la productivité, ce qui, à son tour, relie, par un cercle vertueux, les progrès du développement et ceux du commerce.

Cette possibilité de synergie fait du commerce un important moyen de développement humain. De ce fait, l'effet du commerce sur la croissance –et l'effet inverse– est souvent utilisé comme indice indirect de son effet sur le développement humain.

LA LIBÉRALISATION DU COMMERCE EST-ELLE BONNE POUR LA CROISSANCE ET LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN ?

Pour accroître les échanges commerciaux on recommande généralement de les libéraliser. D'abondants travaux dans ce domaine constituent la justification des arguments, souvent entendus, sur les avantages de l'ouverture au commerce. Mais ces travaux sont loin d'être sans équivoque. Il n'y pas de preuve convaincante que la libéralisation des échanges est toujours associée à la croissance économique.⁸ Ainsi, il n'est pas prouvé que la libéralisation des échanges exerce inévitablement une influence bénéfique sur le développement humain.

Considérons les cas du Viet Nam et d'Haïti. Depuis le milieu des années 1980, le Viet Nam a adopté une démarche progressive de réforme économique, en suivant un programme à deux filières. Il a organisé un commerce international d'État, maintient le monopole des importations, conserve des restrictions quantitatives et des droits de douane élevés (30 à 50 %) sur les importations agricoles et industrielles et n'est pas membre de l'Organisation mondiale du commerce. Pourtant, le Viet Nam a obtenu des succès spectaculaires, réalisant un taux de croissance du PIB supérieur à 8 % par an depuis le milieu des années 80, réduisant fortement la pauvreté, développant le commerce à un rythme supérieur à 12 % et attirant des investissements étrangers considérables. Et, en dépit de l'existence d'obstacles au commerce qui sont élevés, il intègre rapidement son économie dans l'économie mondiale.

Haïti, au contraire, s'est engagé dans la voie d'une importante libéralisation des échanges en 1994 et 95, a ramené à un maximum de 15 % les droits d'importation et éliminé toutes les restrictions quantitatives (US Department of State, 1999). Pourtant, l'économie haïtienne n'a pas évolué, et les indicateurs sociaux, dans ce pays, se détériorent. Et bien qu'Haïti soit membre de l'OMC, l'intégration de son économie à l'économie mondiale progresse très lentement.

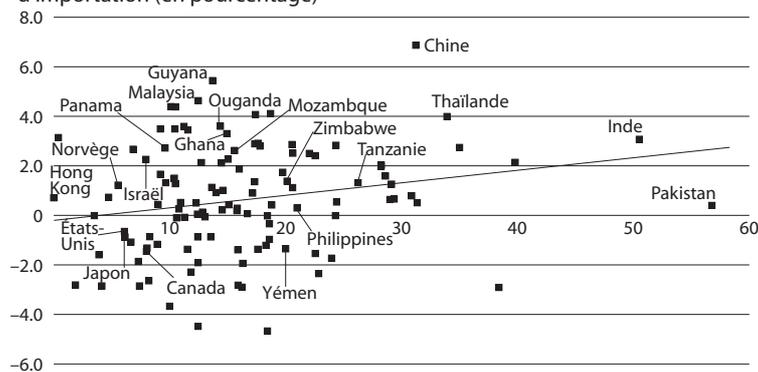
Ces expériences contrastées soulignent deux aspects. D'abord, l'existence d'une équipe dirigeante attachée au développement et favorable à une stratégie cohérente de croissance compte beaucoup plus que la libéralisation des échanges – même quand cette stratégie s'écarte nettement d'une conception « éclairée », standard, des réformes économiques.⁹ Deuxièmement, l'intégration dans l'économie mondiale est un résultat, non pas une condition préalable d'une croissance réussie. Protégé, le Viet Nam s'intègre à l'économie mondiale beaucoup plus vite qu'Haïti, économie ouverte, car le Viet Nam connaît une croissance économique que ne connaît pas Haïti.

Cette comparaison illustre une erreur de diagnostic courante. Un exercice typique pratiqué à la Banque mondiale consiste à classer les pays en développement en « globalisateurs » et « non globalisateurs » en fonction du taux de croissance du volume de leurs échanges. Le chercheur se demande alors si les globalisateurs (ceux où

FIGURE 1.2

Les droits d'importation faibles sont-ils bons pour la croissance? Ça n'est pas sûr

Moyenne annuelle du taux de croissance du PIB par habitant durant les années 90 (résidu non expliqué, en pourcentage) en fonction du taux moyen de droit d'importation (en pourcentage)



Note : Toutes ces données sont des moyennes pour les années 90. Elles proviennent de Dollar et Kraay (2000), ces auteurs remplaçant le rapport commerce-PIB par les taux de droit, les autres variables étant inchangées : inflation, revenu initial et consommation publique à proportion du PIB.

Source : Dollar et Kraay, 2000.

la croissance des échanges est la plus rapide) ont une croissance de revenu plus rapide, une réduction de la pauvreté plus vive et une dégradation de la répartition des revenus (voir Dollar et Kray, 2000). Les réponses à ces trois questions tendent à être oui, oui et non. Mais comme le montrent le cas du Viet Nam et celui d'Haïti, cette démarche est erronée. Le volume du commerce est le résultat de l'effet de nombreux facteurs – notamment la performance générale de l'économie. Ces facteurs ne sont pas toujours contrôlés directement par le gouvernement. Ce que le gouvernement contrôle par contre, c'est la politique commerciale : niveau des obstacles tarifaires et non tarifaires, appartenance à l'OMC, respect de ses accords, etc. La question pertinente est de savoir si des politiques commerciales ouvertes entraînent, de façon fiable, une accélération de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté, et la poursuite du développement humain.

Les comparaisons entre pays ne relèvent pas de relation systématique entre leurs niveaux moyen d'obstacles tarifaires et non tarifaires et leur croissance économique. Les données relatives aux années indiquent une relation positive (mais non significative statistiquement) entre droits de douane et croissance économique (figure 1.2). La seule relation systématique montre que les pays démantèlent l'ensemble de leurs obstacles au commerce à mesure qu'ils s'enrichissent. Cela explique qu'à de rares exceptions près, les pays actuellement riches ont amorcé leur croissance économique derrière des obstacles protecteurs, mais que ces obstacles sont maintenant peu élevés.

L'absence de relation positive entre les politiques d'ouverture du commerce et la croissance économique peut surprendre, puisque l'idée que la libéralisation des échanges accélère la croissance est largement répandue. En fait, les travaux publiés comportent de très nombreuses études comparatives montrant que la croissance et le dynamisme économique sont fortement liés à des politiques commerciales plus libérales. Par exemple, une influente étude signée Sachs et Warner (1995) montre que les économies qui sont ouvertes (selon la définition des auteurs) ont connu une crois-

PREMIÈRE PARTIE. COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

sance supérieure de 2,4 points de pourcentage, chaque année, que les économies qui ne sont pas ouvertes – différence très importante. En l'absence de telles études, des organisations telles que la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et l'OMC insisteraient moins dans leur promotion d'une stratégie de développement centrée sur le commerce international.

Mais ces études sont défectueuses. Le classement des pays en pays « ouverts » ou « fermés » dans l'étude Sachs-Warner, par exemple, ne repose pas sur les politiques commerciales effectivement suivies par eux mais surtout sur des indicateurs relatifs à la politique du taux de change et la situation en Afrique subsaharienne. Le classement, par ces auteurs, des pays, fusionne ainsi abusivement la macroéconomie, la géographie et les institutions, avec la politique commerciale. Le classement est si étroitement corrélé avec des variables explicatives différentes tout à fait plausibles –instabilité macroéconomique, médiocrité des institutions, situation en Afrique– qu'on ne peut tirer de cette analyse empirique aucune déduction solide quant aux effets de l'ouverture de l'économie sur la croissance (Rodriguez et Rodrik, 2001).

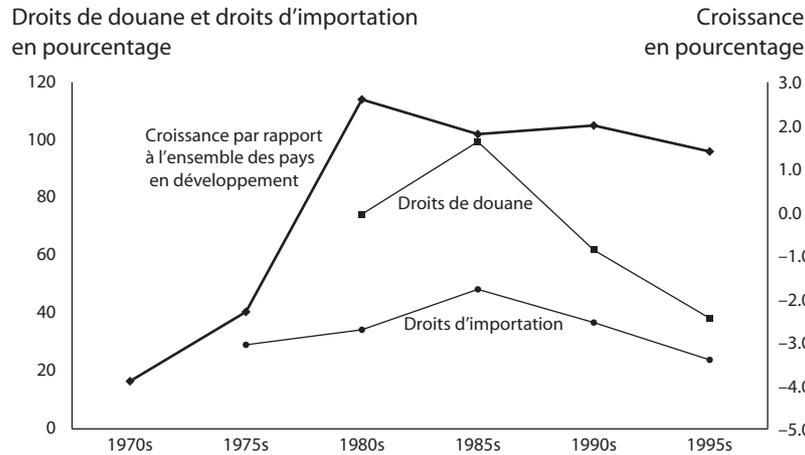
Ce problème est très fréquent. Dans un examen des travaux les plus connus (Dollar, 1992; Ben-David, 1993, Edwards, 1998; Frankel et Romer, 1999; Sachs et Warner, 1995), Rodriguez et Rodrik (2001) constatent de vastes écarts entre les conclusions pratiques tirées pour le choix des politiques et ce que les recherches montrent effectivement. Un des défauts courant de ces études est l'attribution abusive aux politiques commerciales de phénomènes macroéconomiques (surévaluation de la devise, instabilité macroéconomique) ou à la localisation géographique (dans la zone tropicale). Une fois qu'on a tenu compte de ce problème, on constate qu'entre pays toute relation véritable entre les obstacles au commerce et la croissance économique disparaît (Helleiner, 1994).

En réalité, la relation entre ouverture au commerce et croissance dépendra sans doute de tout un ensemble de facteurs intérieurs et extérieurs. Il y a certainement un indice dans le fait que tous les pays actuellement industrialisés ont amorcé leur croissance à l'abri d'obstacles tarifaires, et ont réduit leur protection ultérieurement seulement. De plus la théorie moderne de la croissance endogène donne une réponse ambiguë à la question de savoir si la libéralisation des échanges encourage la croissance – une réponse qui dépend de la question de savoir si les forces de l'avantage comparatif orientent les ressources d'une économie vers des activités qui engendrent une croissance à long terme (recherche-développement, diversification des produits et amélioration de leur qualité, etc.) ou au contraire les écartent de telles activités.

Aucun pays ne s'est développé avec succès en renonçant au commerce international et aux apports de capitaux à long terme. Et rares sont ceux qui ont connu une longue période de croissance sans voir augmenter la part de leur commerce extérieur dans leur produit national. Le lien le plus évident entre croissance et commerce, dans les pays en développement, tient au fait que les biens d'équipement importés sont sans doute beaucoup moins chers que ceux qui sont produits localement. Des politiques qui restreignent les importations de biens d'équipement et qui relèvent les prix des biens d'équipement sur le territoire national –et donc réduisent les investissements réels– doivent être considérées comme peu indiquées à première vue, mais cela n'exclut pas la possibilité d'une protection sélective des industries émergentes dans certains segments de l'industrie des biens d'équipement. Les exportations, à leur tour, ont une grande importance car elles permettent d'acheter des biens d'équipement importés.

Mais il est vrai aussi qu'aucun pays ne s'est développé uniquement en ouvrant ses

FIGURE 1.3

Des droits de douane élevés n'empêchent pas la croissance en Inde

Source : Rodrik, 2001, qui utilise des données figurant dans Dollar et Kraay, 2000, et les *World Development Indicators*, 2000, Banque mondiale, 2000.

portes au commerce extérieur et à l'investissement étranger. La difficulté a été de conjuguer les possibilités offertes par les marchés mondiaux et les stratégies d'investissement intérieur et de création d'institution pour stimuler l'activité des entrepreneurs locaux. Presque tous les exemples de développement, au cours des dernières décennies – en Asie de l'Est depuis les années 60, en Chine et en Inde depuis le début des années 80 – concernent des pays qui ont progressivement et partiellement ouvert leur économie aux importations et à l'investissement étranger.

La Chine et l'Inde ont une situation intéressante à cet égard. Les deux pays sont très vastes, ont obtenu de très bons résultats sur le plan économique, et sont souvent cités en exemple de ce que l'ouverture au commerce peut réaliser (voir Stern, 2000, p. 3). Mais là encore, la réalité est plus complexe. La Chine et l'Inde ont mis en oeuvre des réformes importantes de leur commerce extérieur 10 ans environ après le début d'une période de croissance plus rapide. De plus, leurs restrictions commerciales restent parmi les plus élevées au monde. L'augmentation du taux de croissance en Chine a commencé à la fin des années 70. La libéralisation des échanges n'a commencé sérieusement que beaucoup plus tard, durant la deuxième moitié des années 80, et en particulier durant les années 90 – une fois que le taux de croissance tendancielle avait déjà notablement augmenté.

Le taux de croissance de l'économie indienne a également beaucoup augmenté au cours des années 80, alors que la réforme du commerce extérieur n'a vraiment commencé qu'en 1991-93. Les droits de douane sont en fait plus élevés durant la période de croissance plus rapide des années 80 que durant la période à croissance faible des années 70 (figure 1.3). Bien que les tarifs douaniers ne soient certainement pas la restriction la plus contraignante au commerce extérieur en Inde, ils reflètent, assez fidèlement les tendances de la politique commerciale indienne.

La Chine et l'Inde ont participé au commerce international durant les années 80 et 90, ce qui les range l'une et l'autre parmi les « mondialiseurs ». Mais la question per-

PREMIÈRE PARTIE. COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

tinente, pour les auteurs des politiques commerciales, n'est pas de savoir si le commerce est bon ou mauvais : les pays qui obtiennent une croissance rapide voient également leur commerce extérieur représenter une part grandissante du PIB. La question est celle de la séquence correcte des politiques et de savoir quelles priorités une forte libéralisation des échanges doit avoir dès le début du processus de réforme. Le cas de la Chine et de l'Inde donne à penser qu'une démarche progressive et échelonnée est la plus profitable.

La question ici n'est pas de savoir si la protection commerciale est en soi préférable à la libéralisation des échanges. Assurément, presque rien n'indique, au cours des 50 dernières années, qu'une économie introvertie connaîtrait une croissance plus rapide qu'une économie ouverte. Mais les avantages de l'ouverture au commerce ont été considérablement exagérés. Une forte libéralisation des échanges n'est pas une recette certaine pour accélérer la croissance économique et cette solution ne mérite certainement pas la priorité élevée que lui donnent les institutions multilatérales principales dans les stratégies de développement qu'elles préconisent.¹⁰

Comme Helleiner (2000, p. 3) le dit, « rares sont les économistes ou les dirigeants des pays en développement qui mettraient en doute le rôle potentiellement positif du commerce international et de l'apport de capitaux dans la croissance économique et le développement en général. Comment pourraient-ils en effet remettre en question l'inévitable nécessité de participer à l'économie mondiale et s'intégrer fortement à celle-ci? » (mis en évidence dans l'original). Le vrai débat n'est pas de savoir si l'intégration est bonne ou mauvaise, mais plutôt sur la nature des politiques et des priorités : « il n'est pas du tout évident ou bien (1) qu'une nouvelle libéralisation extérieure (l'ouverture) soit actuellement dans l'intérêt de chaque pays et dans tous ses aspects ou bien (2) dans le vaste ensemble de l'histoire économique mondiale que le monde, actuellement, a le plus besoin d'un ensemble de règles mondiales susceptibles de promouvoir ou de faciliter l'avènement d'une plus grande liberté des acteurs sur le marché mondial et soient universelles dans leur application » (Helleiner, 2000, p.4, mis en évidence dans l'original).

LA LIBÉRALISATION DU COMMERCE AMÉLIORE-T-ELLE LE SORT DES FEMMES?

La libéralisation des échanges a des résultats mitigés sur les questions de genre, en particulier dans les pays en développement.¹¹ L'essor de l'emploi féminin est le principal avantage de l'ouverture du commerce pour les femmes. Mais il y en a d'autres, et notamment l'augmentation de la consommation et l'amélioration de la législation (Gammage et Fernandez, 2002). Outre l'évolution de la structure par sexe de la population active (effet de structure), la politique commerciale et les résultats commerciaux modifient les conditions de travail (effet de compensation).

La libéralisation des échanges peut accroître l'emploi féminin. D'abord, les travailleuses tendent à se concentrer dans certains secteurs – et l'augmentation de la concurrence internationale fait que les secteurs à forte population active féminine sont en expansion alors que les secteurs à forte population active masculine sont en déclin (Elson, 1996). Deuxièmement, la concurrence accrue et la microéconomie de l'offre, de même que la déréglementation, incitent les employeurs à trouver des sources plus souples de main-d'oeuvre. Comme les salaires et autres normes de travail (comme la syndicalisation) sont moins élevés chez les femmes que chez les hommes, la main-d'oeuvre féminine est souvent substituée à la main-d'oeuvre masculine – d'où l'augmentation de l'emploi des femmes (Standing, 1989; Standing, 1999).

Au cours des deux dernières décennies, la part des femmes dans la population

DÉVELOPPEMENT HUMAIN ET COMMERCE INTERNATIONAL

active a augmenté dans le monde, de façon régulière. En Afrique, en Asie et en Amérique latine, plus de 900 millions de femmes sont économiquement actives, ce qui représente 39 % de la population active (OIT, 2001). L'emploi rémunéré des femmes par suite de la libéralisation des échanges semble avoir augmenté – mais les résultats sont mitigés. L'emploi accroît l'autonomie des femmes et leur pouvoir de négociation (Çağatay, 2001). Mais les emplois des femmes dans les industries d'exportation sont souvent moins payés et impliquent de mauvaises conditions de travail, de sorte que l'effet net n'est pas nécessairement positif.

Les structures institutionnelles, quand s'y ajoutent des normes et des conceptions patriarcales à l'égard des femmes, limitent le pouvoir des femmes de négocier, et engendrent des écarts de salaires importants (et grandissants) entre les hommes et les femmes (Seguino, 2000). L'affaiblissement des droits des travailleurs en général, et des femmes en particulier –souvent dû à la déréglementation du marché du travail– n'a pas seulement pour effet de maintenir les salaires à un niveau bas et d'entretenir des conditions de travail défavorables. L'emploi devient de plus en plus incertain (en raison de l'instabilité et du caractère imprévisible des marchés mondiaux), de plus en plus intense et de plus en plus dangereux (avec des risques pour la santé et pour la sécurité). De plus en plus, le travail accompli au foyer, en particulier les soins donnés aux enfants, sont méconnus.

Les tâches répétitives, peu qualifiées, maintiennent les femmes dans des emplois sans avenir. Et quand la production nécessite des travailleurs plus qualifiés, ayant de meilleures connaissances techniques, les femmes sont remplacées par des hommes. L'emploi dans l'électronique, en République de Corée, et dans les industries frontalières délocalisées (maquiladoras), au Mexique, par exemple, a changé, au profit des hommes (Nations Unies, 1999).

Bien que la libéralisation des échanges et les politiques orientées vers l'exportation aient augmenté l'emploi rémunéré des femmes dans les pays en développement, il n'y a pas eu de diminution correspondante des charges de travail au foyer et des soins à donner aux enfants, ce qui fait que les femmes effectuent une « journée de travail triple ». Au Bangladesh, l'augmentation de l'emploi des femmes s'est accompagnée d'une réduction du temps de loisir (Fontana et Wood, 2000). Cette évolution implique que la libéralisation du commerce a également affecté les soins donnés aux enfants, compromettant le développement humain à long terme (PNUD, 1999).

Les gouvernements peuvent influencer la façon dont la libéralisation des échanges retentit sur le bien-être des femmes. Par exemple, certains pays ont réduit les dépenses consacrées aux services sociaux en partie en raison de la baisse des recettes publiques provenant des douanes. Ces réductions budgétaires compromettent plus particulièrement la situation des femmes, car elles doivent subir le contrecoup de la réduction des soins de santé, de l'adduction d'eau potable et d'autres services, en accroissant leur travail (non rémunéré) consacré aux tâches ménagères et aux soins aux enfants.

COMMENT LES INEGALITES ENTRE LES SEXES AFFECTENT-ELLES LES RESULTATS COMMERCIAUX?

Des faits constatés en Asie donnent à penser que les économies où la croissance est la plus rapide ont également des écarts de salaire les plus larges entre les deux sexes (Seguino, 2000). Alors que la plupart des aspects de l'inégalité entre les sexes (santé, éducation, formation professionnelle) limitent la productivité et la croissance, l'inégalité de salaires semble avoir contribué à la croissance en accroissant la compétitivité internationale. En fait, dans certains pays semi-industrialisés qui cherchent à

ENCADRE 1.3 COMMERCE, PAUVRETE ET CROISSANCE DANS LES PAYS LES MOINS AVANCÉS

Les 49 pays les moins avancés souffrent d'une extrême pauvreté et d'un grave sous-développement. Durant la période 1995-1999, la moitié de la population de ces pays vivaient avec moins de 1 dollar par jour, les quatre cinquièmes vivaient avec moins de 2 dollars par jour. Le commerce international joue un rôle décisif dans ces pays. Dans 22 de 39 PMA pour lesquels on dispose de données, le commerce extérieur représente plus de la moitié du PIB – part plus élevée que dans les pays à revenu élevé de l'OCDE.

En 1997-98, les importations représentaient 26 % du PIB des pays les moins avancés, beaucoup plus que les 17 % du PIB que représentent les exportations. Ce déséquilibre se traduit par un déficit commercial de l'ensemble des PMA, beaucoup plus important que les déficits des autres groupes de pays. Parmi les PMA, le commerce varie considérablement en fonction de la structure des exportations de ces pays : produits primaires, produits primaires autres que le pétrole, articles manufacturés. Les exportateurs de produits primaires sont les plus pauvres : plus de 80 % des habitants des pays qui exportent les produits minéraux vivent avec moins de 1 dollar par jour à la fin des années 90, ce chiffre étant de 43 % dans les pays qui exportent des services, et de 25 % dans les pays exportateurs de produits manufacturés (à l'exclusion du Bangladesh).

Il n'existe qu'une faible corrélation entre la libéralisation des échanges et la réduction de la pauvreté : la pauvreté semble manifestement augmenter dans les pays les moins avancés où le régime commercial est le plus ouvert ou dans ceux où le régime commercial est le plus fermé. Mais entre ces deux extrêmes la pauvreté augmente aussi dans les pays qui ont libéralisé plus nettement leur commerce. Alors que ces conclusions ne prouvent pas que la libéralisation du commerce accroît la pauvreté, elles montrent que la libéralisation ne réduit pas automatiquement celle-ci.

Les pays les moins avancés qui ont obtenu une certaine croissance économique durant les années 90 ont également cherché à accroître le plus leurs exportations. Mais cela ne signifie pas que cette orientation accrue vers l'exportation doit être associée à la croissance : le PIB par habitant a diminué ou stagné dans 8 des 22 PMA nettement orientés à l'exportation entre 1987 et 1999. Et dans 10 de ces pays, la pauvreté a même augmenté. Une croissance économique soutenue est bien la condition de la réduction de la pauvreté dans les pays les moins avancés : 14 des pays où le PIB par habitant augmente voient la pauvreté diminuer. Ainsi, si elle n'est pas accompagnée d'une croissance soutenue, la simple idée d'accroître les importations n'est pas associée à une réduction de la pauvreté.

Source : CNUCED, 2002a, ch. 3.

accroître leurs exportations, les inégalités entre les sexes dans les salaires de l'industrie manufacturière ont stimulé les investissements et les exportations. Des coûts de main-d'oeuvre moins élevés permettent de dégager des ressources permettant d'acheter des biens d'équipement et des biens intermédiaires ainsi que les techniques de pointe, ce qui stimule la croissance.

Cependant, si elles sont utilisées trop lourdement, ces stratégies de compétitivité reposant sur des salaires moins élevés versés aux femmes peuvent amener une détérioration progressive des termes de l'échange des pays en développement par rapport aux pays industriels –en particulier s'agissant des exportations de produits manufacturés fabriqués surtout par de la main-d'oeuvre féminine– si les prix à l'exportation reflètent les coûts réels de ces salaires.¹² En revanche, Joeke (1999, p. 55) indique que « les faibles salaires versés aux travailleuses ont permis de maintenir des prix du produit final inférieurs à ce qu'ils seraient autrement, sans compromettre la part des bénéfices ». Les pays industriels et les pays en développement exportent des biens manufacturés de types différents, les pays en développement s'orientant vers des articles normalisés nécessitant moins de compétences (CNUCED, 2002b). Les exportations de produits manufacturés diffèrent également dans la composition par sexe de la main-d'oeuvre qui les produit, les exportations des pays en développement néces-

TABLE 1.1

Le Consensus de Washington

Le Consensus de Washington initial

<i>Discipline budgétaire</i>	<i>Libéralisation des échanges</i>
<i>Réorientation des dépenses publiques</i>	<i>Ouverture à l'investissement étranger direct</i>
<i>Réforme fiscale</i>	<i>Privatisation</i>
<i>Libéralisation financière</i>	<i>Déréglementation</i>
<i>Taux de change unique et compétitif</i>	<i>Sécurité des droits de propriété</i>

Le Consensus de Washington augmentait

La liste initiale plus :

<i>Une réforme juridique et politique</i>	<i>Codes et normes financiers</i>
<i>Institutions de tutelle</i>	<i>Ouverture « prudente » du compte de mouvements de capitaux</i>
<i>Lutte contre la corruption</i>	<i>Régimes de taux de change non intermédiaires</i>
<i>Flexibilité du marché du travail</i>	<i>Sécurité sociale</i>
<i>Accords de l'OMC</i>	<i>Réduction de la pauvreté</i>

Source : Rodrik, 2001.

sitant plus de main-d'oeuvre féminine que celles des exportations des pays industriels. Osterreich (2002) constate que les écarts de salaire entre les deux sexes sont associés à des termes de l'échange moins favorables dans les pays semi-industriels que dans les pays industriels.

CE QUI COMPTE REELLEMENT POUR LE COMMERCE EN TANT QU'ÉLÉMENT D'UNE STRATÉGIE PLUS LARGE D'INDUSTRIALISATION ET DE DÉVELOPPEMENT

Les gouvernements doivent-ils poursuivre avant tout la croissance économique? ou doivent-ils chercher avant tout à réduire la pauvreté? Le débat récent sur cette alternative est brouillé par des controverses politiques sur la mondialisation et sur son impact sur les économies en développement.¹³ Les critiques de l'OMC accusent cette organisation d'être trop préoccupée par l'activité économique et la croissance au détriment de la réduction de la pauvreté. Ceux qui soutiennent l'OMC font valoir au contraire que l'expansion du commerce et une croissance plus forte sont les meilleurs moyens de réduire la pauvreté. Mais ce débat, largement stérile, détourne l'attention des vraies questions.

La vraie question est (ou devrait être) si l'ouverture des politiques commerciales est un moyen fiable d'engendrer une croissance autoentretenu et de réduire la pauvreté – les preuves étant jusqu'à présent loin d'être convaincantes. Malgré de volumineux travaux publiés, presque rien n'est connu actuellement du type de politiques commerciales qui sont favorables à la croissance. Dans les pays les moins avancés par exemple, les politiques standard préconisées au cours des 20 dernières années visaient la libéralisation des échanges comme moyen de sortir de la pauvreté. Or, rien de concret ne vient soutenir cette affirmation (encadré 1.3).

La conception éclairée de la politique de développement, qui est actuellement la conception standard, est apparue en raison de la déception causée par les résultats limités qu'ont donnés les politiques menées au cours des années 80 et 90 dans l'esprit du Consensus de Washington. Une croissance décevante et une instabilité économique grandissante en Amérique latine (la région qui était allée le plus loin sur la voie de la privatisation, de la libéralisation et de l'ouverture de l'économie), les échecs essuyés

PREMIÈRE PARTIE. COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

dans l'ex-Union soviétique et la crise financière qu'a connue l'Asie de l'Est en 1997-98 sont autant de facteurs qui ont conduit à repenser et à élargir le Consensus de Washington (tableau 1.1). Cette nouvelle démarche va au-delà de la privatisation et de la libéralisation pour souligner la nécessité de créer les bases institutionnelles indispensables au fonctionnement d'une économie de marché. Les réformes engagées comprennent désormais un assouplissement du fonctionnement du marché du travail, et la mise en place de filets de sécurité pour une meilleure protection sociale, la réglementation et la surveillance prudentielle du secteur financier, et des mesures de bonne gouvernance, de lutte contre la corruption et de réformes juridiques et administratives.

Ces réformes institutionnelles sont fortement influencées par une conception anglo-américaine de ce qui constitue des institutions souhaitables, de même que par une préférence pour les modes de financement reposant sur la libre concurrence, plutôt que « sur les banques de développement » et pour un marché du travail flexible plutôt que fortement institutionnalisé. Les exigences de l'intégration dans l'économie mondiale ont également dicté le choix des réformes. C'est pourquoi elle font une place de choix à l'harmonisation internationale de la réglementation, ainsi qu'aux codes et normes financiers et aux accords de l'OMC.

Les économies de marché fonctionnent grâce à un ensemble très diversifié d'institutions non marchandes qui assurent les fonctions de réglementation, de stabilisation et de légitimation (Rodrik, 2000). La qualité des institutions publiques d'un pays est décisive –et c'est peut-être même le facteur le plus important– de son développement à long terme (Acemoglu, Johnson et Robinson, 2000). Ainsi, la place récemment donnée aux institutions est tout à fait bienvenue. Mais il n'y a pas de modèle institutionnel universel de l'économie de marché : en d'autres termes il n'existe pas de forme unique qui définit les institutions non marchandes nécessaires pour assurer le bon fonctionnement d'un marché, comme le montre clairement la très grande diversité des institutions de réglementation, de stabilisation et de légitimation que présentent actuellement les pays industriels avancés. Ainsi, aux États-Unis, le capitalisme diffère considérablement de ce qu'il est au Japon, l'un et l'autre différant aussi beaucoup du modèle européen. Et même en Europe, il existe de fortes différences entre les dispositions institutionnelles en place par exemple en Allemagne et en Suède. Pourtant, à long terme, toutes ces formes du capitalisme ont bien fonctionné.¹⁴

Cette considération relative à la diversité des institutions a des conséquences plus fondamentales encore. Comme le montre Roberto Unger (1998), les institutions actuelles, dans leur grande diversité, ne sont encore qu'un sous-ensemble de tout l'éventail des institutions possibles. Il n'y a aucune raison de croire que les sociétés modernes ont épuisé la grande diversité institutionnelle qui pourrait servir de base à des économies saines et dynamiques. Les chercheurs doivent éviter de penser qu'un type particulier d'institutions – qu'il s'agisse par exemple d'une forme de gouvernement d'entreprise, d'un système de sécurité sociale ou d'une législation du travail – est le seul qui soit compatible avec une économie de marché fonctionnant bien.

Même en laissant de côté la question du choix des formes institutionnelles, la conception standard « éclairée », comme modèle de stimulation de la croissance économique, présente un défaut grave : elle ne propose aucune priorité dans la liste longue et exigeante de conditions institutionnelles préalables. Cette conception trop générale de la stratégie de développement est en fait en désaccord avec l'expérience historique acquise par les pays industriels avancés d'aujourd'hui. Ce qui semble être aujourd'hui un ensemble de réformes institutionnelles essentielles à mettre en oeuvre

DÉVELOPPEMENT HUMAIN ET COMMERCE INTERNATIONAL

vre dans des domaines comme le gouvernement d'entreprise, la supervision financière, le droit commercial et la sécurité sociale, n'est apparu en Europe ou en Amérique du Nord qu'assez tard dans le processus de développement économique (Chang, 2000). En fait, plusieurs des articles qui constituent le Consensus de Washington élargi devraient être considérés comme les résultats et non comme les conditions préalables d'un développement réussi.

Les causes de la croissance économique résultent d'un ensemble initialement restreint de politiques et d'initiatives institutionnelles que l'on peut considérer comme des « stratégies d'investissement » (Rodrik, 1999). Un niveau adéquat de ressources humaines, une infrastructure publique, la paix sociale, la stabilité politique et économique sont des éléments essentiels de telles stratégies. Mais le facteur critique est souvent une intervention bien ciblée de la politique économique qui motive les investisseurs nationaux. Les stratégies d'investissement déclenchent une période de croissance économique qui facilite le développement institutionnel et la poursuite de la croissance. Les réformes initiales sont rarement les mêmes, et elles n'ont qu'une ressemblance partielle avec ce que paraît exiger la conception normale « éclairée » de la politique de développement. Typiquement, ces réformes mélangent des démarches orthodoxes et des innovations locales originales.

L'analyse de ces stratégies d'investissement permet de mieux comprendre ce point essentiel et éclaire ainsi les différentes trajectoires d'industrialisation qui mènent à la prospérité : la substitution des importations, l'extroversion de l'économie du type Asie orientale, et les stratégies à double filière. Cette liste n'est aucunement exhaustive, et les stratégies qui réussiront à l'avenir seront sans doute encore différentes.

Industrialisation par la substitution des importations

L'industrialisation par la substitution des importations repose sur l'idée que l'investissement intérieur et la création de capacités technologiques peuvent être stimulés en accordant aux producteurs intérieurs une protection (temporaire) contre les importations. Cette méthode est tombée en défaveur depuis les années 80, mais elle a bien fonctionné pendant assez longtemps pour de nombreux pays en développement. Jusqu'au choc pétrolier de 1973, 42 pays en développement au moins connaissaient une croissance par habitant de plus de 2,5 % par an depuis 1960 (voir Rodrik, 1999, chap. 4). À ce rythme, le revenu par habitant double en un peu moins de 28 ans. La plupart de ces pays appliquaient des politiques d'industrialisation consistant à remplacer les importations par une production intérieure, et c'était le cas notamment de 15 pays subsahariens, de 12 pays d'Amérique du Sud et de 6 pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord. Jusqu'en 1973, en fait, 6 pays subsahariens figuraient parmi les 20 pays en développement où la croissance était la plus rapide.¹⁵

L'industrialisation par la substitution des importations a déclenché la croissance en créant un marché intérieur protégé – et donc profitable – pour les entrepreneurs nationaux qui y investissaient. Contrairement à ce qu'on croit généralement, cette méthode n'a pas entraîné de retard technologique et n'a pas créé de grave inefficacité des économies d'échelle. En fait, par rapport à la situation actuelle, la productivité dans beaucoup de pays d'Amérique latine et du Moyen-Orient était exemplaire. Selon Collins et Bosworth (1996), durant la période qui a précédé le premier choc pétrolier, la croissance de la productivité totale des facteurs était assez élevée au Moyen-Orient (2,3 % par an) et en Amérique latine (1,8 %) – sensiblement plus qu'en Asie de l'Est (1,3 %).¹⁶

La réputation médiocre de cette théorie de la substitution des importations est

PREMIÈRE PARTIE. COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

due en partie à l'effondrement économique qui a suivi (dans les années 80) dans beaucoup de pays qui appliquaient cette conception, et en partie aussi aux études importantes signées par Little, Scitovsky et Scott (1970) et Balassa (1971). Ces études ont montré certaines des inefficacités économiques statiques engendrées par des taux effectifs élevés et extrêmement dispersés de protection des secteurs manufacturiers des pays étudiés. La découverte d'exemples de valeur ajoutée négative aux prix mondiaux –c'est-à-dire de cas où des pays auraient mieux fait de détruire des facteurs de production plutôt que de les transformer dans des usines profitant d'une très forte protection– a été particulièrement choquant à cet égard.

Mais aucune de ces deux études n'a montré que les pays qui avaient suivi une stratégie extrovertie fût à l'abri de pareilles inefficacités. En fait, il n'y a de différence bien nette entre les résultats obtenus par les pays orientés vers l'extérieur et les pays qui appliquent une politique de substitution des importations.¹⁷ En outre, les données présentées plus haut sur la croissance de la productivité totale des facteurs montrent qu'il est erroné de supposer que l'introversion d'une économie entraîne des inefficacités plus graves que l'orientation vers l'extérieur.

Ainsi, une stratégie d'industrialisation cherchant à accroître l'investissement intérieur et donc à relever la productivité, par la substitution des importations, a fonctionné assez bien dans un ensemble assez étendu de pays au moins jusqu'au milieu des années 70. Mais à partir de la deuxième moitié des années 70, la plupart des économies qui jusqu'alors fonctionnaient assez bien ont connu une évolution catastrophique. Seuls 12 des 42 pays en développement où le taux de croissance dépassait 2,5 % entre 1960 et 1973 ont pu maintenir ce taux durant la décennie suivante (1973-84). Les pays du Moyen-Orient et d'Amérique latine qui étaient parmi les premiers, dans le monde en développement, pour la croissance de la productivité totale des facteurs jusqu'en 1973, ont commencé à voir leur productivité diminuer en moyenne. L'Asie de l'Est a maintenu ses positions, et les résultats s'amélioraient en Asie du Sud (Collins et Bosworth, 1996).

La dégradation des résultats économiques est-elle la conséquence de « l'épuisement » des politiques de substitution des importations? Probablement pas. Comme le note un auteur (Rodrik, 1999), la simultanéité des inversions de tendances met en cause la turbulence de l'économie mondiale après 1973, et notamment l'abandon du système de taux de change fixes de Bretton Woods, deux chocs pétroliers majeurs, diverses fluctuations brutales des cours des produits de base, et le choc imprimé par la Banque fédérale de réserve américaine aux taux d'intérêt au début des années 80. Le fait que certains des partisans les plus ardents des politiques de substitution des importations en Asie du Sud –en particulier l'Inde et le Pakistan– ont réussi à préserver (Pakistan) ou à accroître (Inde) leur croissance après 1973, donne également à penser que des mécanismes autres que le remplacement des importations ont contribué à l'effondrement économique constaté.¹⁸

Les politiques macroéconomiques figurent parmi les principaux autres mécanismes. De nombreux pays n'ont pas pu ajuster correctement leurs politiques macroéconomiques après les chocs extérieurs subis, ce qui a entraîné une inflation forte ou réprimée, une raréfaction des devises et une importante prime sur le marché noir de celles-ci, des crises de la dette et des déséquilibres des paiements extérieurs – tous ces effets ont considérablement amplifié le coût réel des chocs subis. Les pays qui ont le plus souffert étaient ceux où l'inflation avait le plus augmenté et où les primes sur le marché noir des devises étaient le plus élevées. Les facteurs responsables de cet état de choses étaient les politiques monétaires et budgétaires mal conçues et les modifica-

DÉVELOPPEMENT HUMAIN ET COMMERCE INTERNATIONAL

tions inadéquates des politiques du change, parfois aggravées par les politiques à courte vue des créanciers et des institutions de Bretton Woods (la Banque mondiale et le Fonds monétaire international). En fin de compte, pour les pays qui ont subi les crises de la dette, ces crises étaient le produit des crises monétaires et budgétaires qui étaient incompatibles avec la préservation des balances du commerce extérieur. Les politiques commerciales et industrielles n'étaient guère en cause.

L'industrialisation tournée vers l'extérieur

Les « dragons » de l'Asie de l'Est sont souvent présentés comme des exemples de croissance emportés par les exportations où l'ouverture à l'économie mondiale a permis de libérer un potentiel de diversification industrielle puissant et le progrès technologique. Mais cette façon de voir traditionnelle méconnaît le rôle actif joué par les pouvoirs publics en République de Corée et dans la province chinoise de Taiwan (et au Japon avant eux) dans la détermination de l'affectation des ressources. Aucune de ces deux économies n'avait entrepris une importante libéralisation des importations au début de la période de forte croissance. L'essentiel de la libéralisation des échanges a eu lieu durant les années 80, alors que cette croissance élevée était déjà fermement établie.

La raison du succès de ces pays et de quelques autres pays d'Asie de l'Est est une stratégie cohérente visant à relever les rendements de l'investissement privé par tout un ensemble de mesures incluant des crédits subventionnés, des incitations fiscales, une action de promotion de l'éducation, la création d'entreprises publiques, des incitations à exporter, l'accès en franchise aux facteurs de production et biens d'équipement et la coordination des plans d'investissement par l'État. En République de Corée, l'octroi de crédits à des taux d'intérêt négatif réels aux grands groupes a été le principal moyen de subventionner les investissements. Les banques avaient été nationalisées après le coup d'État militaire de 1961 et cela a donné aux pouvoirs publics un contrôle exclusif de l'affectation des capitaux susceptibles d'être investis dans l'économie. L'investissement était également subventionné par la prise en charge par la collectivité du risque lié aux investissements dans certains secteurs. Cette méthode s'est progressivement imposée car le Gouvernement garantissait implicitement que l'État sortirait d'affaires les entrepreneurs ayant investi dans des activités « souhaitables » si, ultérieurement, les circonstances menaçaient la rentabilité de leurs investissements. Dans la province chinoise de Taiwan, c'est par des incitations fiscales que les autorités ont subventionné les investissements.

En Corée comme à Taiwan, les entreprises publiques ont joué un rôle important dans l'amélioration de la rentabilité de l'investissement privé en s'assurant que les principaux facteurs de production étaient bien à la portée des producteurs privés. Les entreprises publiques représentaient une part importante de la production manufacturière et de l'investissement dans les deux économies, et leur importance n'a cessé de croître durant les années critiques de décollage des années 60. À Singapour, les investissements ont également été fortement subventionnés, mais ces pays diffèrent de la Corée et de Taiwan en ceci que les incitations à investir ont visé surtout les investisseurs étrangers.

Alors que les politiques commerciales qui ont stimulé les exportations faisaient partie de l'arsenal des mesures incitatives dans tous les « dragons » est-asiatiques, l'investissement et sa promotion étaient l'objectif premier visé. À cette fin, les pouvoirs publics en République de Corée et à Taiwan ont eu recours à des stratégies peu orthodoxes : ils ont protégé les marchés intérieurs afin de relever les profits, fourni de

PREMIÈRE PARTIE. COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

généreuses subventions aux exportations, encouragé les entreprises à adapter par des études rétrotechniques les produits brevetés à l'étranger et imposé des obligations aux investisseurs étrangers (quand ceux-ci étaient autorisés dans le pays) par exemple l'obligation d'équilibrer les importations et les exportations et de respecter des règles de contenu local. Toutes ces stratégies sont désormais sévèrement réglementées aux termes des accords de l'OMC.

Stratégie à double filière

En Chine, à la fin des années 70, des réformes relativement minimales ont déclenché le phénoménal succès économique qui fait l'envie de tous les pays en développement depuis lors. Les réformes initiales ont été assez simples : desserrement des règles contraignantes du système agricole communal et autorisation, pour les cultivateurs, de vendre leurs récoltes sur les marchés libres une fois qu'ils avaient rempli leurs obligations à l'égard de l'État. Les réformes ultérieures ont créé des entreprises de villes et villages, étendu la « filière marchande » aux secteurs urbain et industriel et créé des zones économiques spéciales pour attirer l'investissement étranger. Ce qui est frappant dans ces réformes c'est leur double orientation (l'État et le marché), leur caractère graduel et expérimental.

Ce gradualisme à la chinoise peut être interprété de deux façons. Selon une perspective, représentée avec force par Sachs et Woo (2000), ce particularisme de la Chine serait peu important, car le succès économique du pays n'est pas dû à des aspects particuliers de sa transition à l'économie de marché, mais bien plutôt à la convergence entre les institutions chinoises et celles des économies non socialistes. Dans cette façon de voir, plus cette convergence est rapide, plus les résultats sont bons : « des résultats favorables sont apparus non pas en raison de ce gradualisme, mais en dépit de celui-ci » (Sachs et Woo, 2000, p. 3). Le message politique est que les pays qui se tournent vers la Chine pour en recueillir des enseignements doivent porter non pas sur l'expérimentation institutionnelle mais sur l'harmonisation des institutions chinoises avec celles d'autres pays.

L'autre point de vue, sans doute le mieux présenté par Yingqi Qian et Gerard Roland, est que le modèle chinois représente des réponses à des problèmes politiques et d'information spécifiques, pour lesquels il n'y a pas de solution universelle. Lau, Qian et Roland (1997) interprètent cette conception, à deux filières, de la libéralisation de l'économie comme un moyen de mettre en oeuvre des réformes efficaces au sens de Pareto : une modification dans l'économie planifiée qui améliore les incitations à la marge, accroît l'efficacité de l'affectation des ressources et pourtant ne lèse aucun des bénéficiaires du plan. Qian, Roland et Xu (1999) voient dans la décentralisation à la chinoise un moyen de permettre le développement d'institutions supérieures de coordination : quand l'activité économique exige des produits ayant des caractéristiques concordantes, l'expérimentation locale est un des moyens très efficaces de transformer et d'utiliser les connaissances locales. Ces analystes ne tarissent pas d'éloges à l'égard du modèle chinois car ils estiment que le système engendre des incitations judicieuses à développer les connaissances nécessaires pour mettre en place durablement une économie de marché. Ainsi, ils ne sont guère préoccupés par certaines des inefficacités économiques qui peuvent être engendrées au fil du temps.

Un exemple moins connu de stratégie à deux filières réussie est celui de Maurice, où de très bons résultats économiques ont été obtenus grâce à une combinaison unique de stratégies orthodoxes et non-orthodoxes. Durant les années 70, une zone franche industrielle, fonctionnant selon les principes du libre-échange, a permis d'ac-

DÉVELOPPEMENT HUMAIN ET COMMERCE INTERNATIONAL

croître énormément les exportations de vêtements vers les marchés européens et cela a engendré, dans l'île, une forte augmentation des investissements. Pourtant la zone franche industrielle cohabitait avec un secteur intérieur fortement protégé jusqu'au milieu des années 80. Au début des années 90, le Fonds monétaire international considérait toujours Maurice comme l'économie, la plus restrictive au monde, et même à la fin des années 90 considérait toujours que c'était l'une des économies les plus protégées au monde (Subramanian, 2001). Maurice avait pourtant suivi une stratégie à deux filières assez semblable à celle de la Chine, mais reposant sur des institutions sociales et politiques qui encourageaient la participation, la représentation et la constitution d'alliance.

Les circonstances dans lesquelles la zone franche industrielle mauricienne a été créée en 1970 sont instructives, car elles montrent comment des systèmes politiques fondés sur la participation aident à développer des stratégies novatrices de création d'institutions localement adaptées. Étant donné l'exiguïté du marché, il était évident que Maurice profiterait d'une stratégie extrovertie. Mais comme dans d'autres pays en développement, les responsables des politiques économiques devaient faire face aux objections des industriels dans les secteurs de substitution des importations, qui avaient profité au début des années 60 des politiques commerciales restrictives – et qui tout naturellement étaient opposés à une libéralisation du régime commercial.

Un économiste traditionnel de la Banque mondiale ou du Fonds monétaire international aurait préconisé une libéralisation généralisée, sans tenir compte de l'effet possible sur l'équilibre ethnique et politique précaire de l'île. La zone franche industrielle offrait un moyen élégant de contourner les difficultés politiques. Elle a permis de créer des possibilités commerciales et des emplois sans éliminer la protection accordée aux industries de substitution des importations et de protéger les emplois des travailleurs masculins prédominants dans les industries existantes. Les nouvelles possibilités d'emploi et de profit ont ouvert la voie à une libéralisation plus substantielle au milieu des années 80 et durant les années 90. Durant les années 90, le rapport des rémunérations des femmes à celles des hommes était plus élevé dans la zone franche industrielle que dans le reste de l'économie mauricienne (OIT, 2001). En étant capable d'élaborer une stratégie qui n'était pas orthodoxe mais qui était efficace, Maurice a découvert sa propre trajectoire de développement économique et humain.

PRINCIPAUX MESSAGES

Le commerce devrait être considéré comme un moyen de développement et non comme une fin en soi. Bien qu'entre commerce et développement humain il existe une relation allant dans les deux sens, les théories du commerce n'offrent pas de conclusion sans équivoque quant à la direction de la causalité ou quand à la dynamique de la relation. De plus, les politiques de libéralisation des échanges ne sauraient être considérées comme un mécanisme fiable pour engendrer une croissance autoentretenu et réduire la pauvreté, et moins encore pour faire avancer le développement humain.

Les inégalités entre les sexes, aspect important mais souvent négligé du développement humain, constituent une étape intermédiaire dans la relation entre les politiques commerciales et la performance du commerce. En raison de très nombreuses discriminations entre les deux sexes dans la vie économique, les hommes et les femmes sont généralement affectés différemment par les politiques commerciales. Ces inégalités limitent parfois l'aptitude des pays à accroître leurs exportations – mais elles peuvent également être utilisées comme instrument dans la compétition inter-

PREMIÈRE PARTIE. COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

nationale. Ce qui est ennuyeux, du point de vue du développement humain, car cela signifie que la croissance des exportations se fait souvent au détriment de l'égalité entre les sexes, des soins donnés aux enfants et du bien-être familial.

La seule relation systématique entre les tarifs douaniers moyens des pays et les restrictions non tarifaires d'une part et leur croissance économique ultérieure est que les pays démantèlent leurs restrictions commerciales à mesure qu'ils s'enrichissent. À quelques exceptions près seulement, les pays actuellement riches ont amorcé leur croissance économique, à l'époque moderne, derrière des obstacles au commerce qui les ont protégés, mais opposent actuellement des obstacles peu élevés au commerce international. L'histoire récente des pays en développement qui ont réussi comme des pays industriels offre deux autres enseignements. D'abord, l'intégration économique dans l'économie mondiale est le résultat de la croissance et du développement, et non pas une condition préalable. Deuxièmement, les innovations sur le plan des institutions –dont beaucoup sont peu orthodoxes ou exigent une marge de manoeuvre et une flexibilité importante dans le choix des politiques intérieures– ont eu une importance cruciale pour le succès des stratégies de développement.

La conception du régime commercial multilatéral doit donc évoluer, d'une perspective d'accès aux marchés à une perspective de développement humain. Cette conception devrait également être appréciée non pas par la façon dont elle maximise la circulation des biens et des services, mais par la façon dont les dispositions commerciales –actuelles et proposées– maximisent les possibilités de développement humain, en particulier dans les pays en développement. Un régime commercial mondial favorable au développement humain ménagerait une marge de manoeuvre dans le choix des politiques intérieures et donnerait aux pays en développement la flexibilité voulue pour adopter des innovations institutionnelles et autres. Une telle marge de manoeuvre devrait l'emporter sur les considérations relatives à l'accès aux marchés, même s'il est, dans le choix du régime commercial, que l'accès aux marchés peut apporter une importante contribution au développement humain dans certaines situations particulières et dans certains secteurs ou pour certains problèmes.

NOTES

1. Entre 1980 et 2000, la croissance moyenne du PIB a été la plus forte en Asie de l'Est et dans la région du Pacifique (7,3 % par an), cette région étant suivie par l'Asie du Sud (5,5 %) puis par l'Amérique latine et les Caraïbes (2,5 %) et l'Afrique (2,2 %). Ce classement se reflète dans celui de la croissance des exportations des régions : 11,1 %, 7,9 %, 6,9 % et 2,8 % respectivement (Banque mondiale, 2002).

2. L'indice du développement humain repose sur quatre indicateurs : l'espérance de vie à la naissance, afin de tenir compte de l'importance d'une vie en bonne santé et de longue durée; le taux d'alphabétisation des adultes et un taux synthétique exprimant la scolarisation aux niveaux primaire, secondaire et tertiaire, afin de représenter la dimension « acquisition des connaissances »; et le PIB réel par habitant –mesuré après correction de la parité des pouvoirs d'achat– pour représenter indirectement les ressources nécessaires à l'obtention d'un niveau de vie décent.

3. Premièrement, l'indice du développement humain n'est pas une mesure complète du développement humain : il méconnaît plusieurs aspects importants de la notion. Deuxièmement, l'indice est composé d'indicateurs du développement humain à long terme et ne reflète donc pas les politiques mises en oeuvre ou les réalisations à court terme sur le plan du développement humain. Troisièmement, c'est un indicateur moyen, qui cache donc des disparités et des inégalités à l'intérieur des pays. Une désagrégation de l'indice par sexe, par région, par race et par appartenance ethnique donnerait une pro-

DÉVELOPPEMENT HUMAIN ET COMMERCE INTERNATIONAL

fondeur indispensable à la comptabilité du développement humain.

4. La notion de sexospécificité renvoie à la signification sociale des différences entre les sexes; les relations entre les sexes renvoient à l'état des normes et pratiques sociales qui réglementent les relations entre les hommes et les femmes à un moment donné. Ces relations ne sont pas immuables; elles évoluent avec le temps et varient d'une société à l'autre.

5. Par exemple, les institutions officielles de crédit exercent une discrimination à l'égard des femmes, qui sont pourtant des emprunteurs plus fiables que les hommes.

6. Pour que l'analyse économique soit exacte et complète, il faudrait faire apparaître le travail non rémunéré, et la signification économique du travail devrait être redéfinie pour tenir compte de la main-d'oeuvre employée au foyer et non rémunérée. Par exemple, ce qui semble paraître efficace à la perspective marchande peut être socialement inefficace, une fois que l'on tient compte pleinement de la peine et du temps consacrés à ce travail au foyer.

7. Des recherches menées sur les campagnes tanzaniennes ont permis de constater que mêmes les hommes des ménages les plus pauvres interdisent à leur femme d'accepter un emploi salarié (cité dans Kabeer, 1996).

8. Cet examen s'inspire de : Rodrik (2001).

9. La conception standard « éclairée » de la politique du développement consiste à faire valoir que pour réussir, l'ouverture économique dans les pays en développement suppose à la fois un accès aux marchés des pays industriels avancés, et des réformes institutionnelles nationales – réformes de la législation et de l'administration, protection sociale, par exemple. Cette conception est « éclairée » car elle reconnaît que l'intégration économique ne saurait se borner à un abaissement des tarifs douaniers et des obstacles non tarifaires au commerce, et elle est « standard » car elle représente les vues prédominantes actuelles (voir : Banque mondiale et FMI, 2000).

10. Il en va de même de la promotion et du subventionnement de l'investissement direct étranger dans le pays (voir Hanson, 2001).

11. Cette section et la suivante sont des versions modifiées du débat que l'on lira dans : Çağatay, 2001).

12. Voir : CNUCED (2002b) où l'on trouvera un examen du problème du paradoxe de l'agrégation dans le commerce mondial des articles manufacturés dont la production exige beaucoup de main-d'oeuvre.

13. La présente section est une version modifiée du débat que l'on trouvera dans : Rodrik (2001).

14. L'hypothèse selon laquelle un ensemble de dispositions institutionnelles est prépondérant a produit, au fil des diverses décennies, diverses modes successives. L'Europe, avec son faible niveau de chômage, sa croissance forte et une culture florissante, était le continent qu'il fallait imiter durant presque toutes les années 70. Durant les années 80, où on a pris conscience de l'importance du commerce, le Japon devenait l'exemple de référence. Et durant les années 90, le capitalisme sauvage à l'américaine était la référence de choix.

15. Les six pays en question sont le Swaziland, le Botswana, la Côte d'Ivoire, le Gabon et le Togo, le Kenya venant au vingt et unième rang.

16. Des pays tels que le Brésil, la République dominicaine et l'Équateur, en Amérique latine; l'Iran, le Maroc et la Tunisie au Moyen-Orient; et la Côte d'Ivoire et le Kenya en Afrique ont tous connu une croissance plus rapide de la productivité totale des facteurs que tout autre pays d'Asie de l'Est durant cette période (avec l'exception éventuelle de Hong Kong, mais on ne dispose pas de données comparables). Le Mexique, la Bolivie, le Panama, l'Égypte, la Tanzanie et le Zaïre ont tous connu une croissance plus forte de la productivité totale des facteurs que les pays de l'Asie de l'Est (à l'exception de Taiwan,

PREMIÈRE PARTIE. COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

province chinoise). Bien entendu, tous les pays qui ont appliqué le modèle de l'industrialisation par substitution des importations n'ont pas également prospéré. En Argentine, la croissance de la productivité totale des facteurs était en moyenne de 0,2 % par an entre 1960 et 73.

17. Par exemple, bien que le Mexique et la province chinoise de Taiwan soient habituellement considérés comme empruntant des trajectoires de développement diamétralement opposées, Little, Scitovsky et Scott (1970, p. 174 et 190) montrent que bien après l'introduction des réformes du commerce extérieur, Taiwan avait un taux de protection des produits manufacturés moyen effectif plus élevé et des variations plus grandes des taux effectifs de protection que le Mexique.

18. Bien que l'Inde ait progressivement libéralisé son régime commercial après 1991, sa performance a commencé à s'améliorer au début des années 80 – 10 ans au moins avant que ces réformes ne soient appliquées.

REFERENCES

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson et James A. Robinson, 2000. « The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation ». Cambridge (É.-U.) Massachusetts Institute of Technology.
- Balassa, Bela, 1971. *The Structure of Protection in Developing Countries*. Baltimore (É.-U.), The Johns Hopkins University Press.
- Banque mondiale, diverses années. *World Development Indicators*. Washington.
- Banque mondiale et FMI, 2000. « Trade, Development and Poverty Reduction ». Document préparé pour le Comité de développement, Washington.
- Ben-David, Dan, 1993. « Equalizing Exchange: Trade Liberalization and Income Convergence ». *Quarterly Journal of Economics* 108 (3).
- Benería, L. et Amy Lind, 1994. « Engendering International Trade: Concepts, Policy and Action ». International Federation of Institutes for Advanced Study et Fonds de développement des Nations Unies pour la femme, Gender Science and Development Programme, New York.
- Bhagwati, Jagdish, 1968. « Distortions and Immiserizing Growth: A Generalization ». *Review of Economic Studies* 35 (4): 481–85.
- , 1958. « Immiserizing Growth: A Geometric Note ». *Review of Economic Studies* 25 (3): 201–205.
- Çağatay,, Nilufer. 2001. « Trade, Gender and Poverty ». Document de synthèse, projet Commerce international et développement humain durable. New York, Programme des Nations Unies pour le développement.
- Çağatay,, Nilufer, Diane Elson et Caren Grown, dirs. de publ., 1995. *World Development* 23 (8). Special issue on gender, adjustment and macroeconomics.
- Chang, Ha-Joon, 2000. « Institutional Development in Developing Countries in a Historical Perspective ». Cambridge (R.-U.), Cambridge University, Faculty of Economics and Politics.
- Chipman, John, 1965a. « A Survey of the Theory of International Trade: Part I, The Classical Theory ». *Econometrica* 33 (3): 477–519.
- , 1965b. « A Survey of the Theory of International Trade: Part II, The Neo-Classical Theory ». *Econometrica* 33 (4): 685–760.
- , 1965c. « A Survey of the Theory of International Trade: Part III, The Modern Theory ». *Econometrica* 34 (1): 18–76.
- CNUCED, 2002a. *The Least Developed Countries Report: Escaping the Poverty Trap*. Genève.

DÉVELOPPEMENT HUMAIN ET COMMERCE INTERNATIONAL

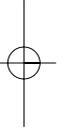
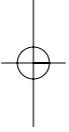
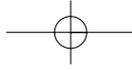
- , 2002b. *Trade and Development Report*. Genève.
- Collins, Susan et Barry Bosworth, 1996. « Economic Growth in East Asia: Accumulation vs. Assimilation ». *Brookings Papers on Economic Activity* 2: 135–191. Washington, Brookings Institution.
- Dollar, David, 1992. « Outward-Oriented Developing Economies Really Do Grow More Rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976–1985 ». *Economic Development and Cultural Change* 40: 523–544.
- Dollar, David et Aart Kraay, 2000. « Trade, Growth and Poverty ». Document de travail 2615. Washington, Banque mondiale.
- Dornbusch, Rudiger, Stanley Fischer et Paul Samuelson, 1977. « Comparative Advantage, Trade and Payments in a Ricardian Model with a Continuum of Goods ». *American Economic Review* 67 (5): 823–839.
- Dosi, Giovanni., K. Pavitt et L. Soete, 1990. *The Economics of Technical Change and International Trade*. New York, New York University Press.
- Edwards, Sebastian, 1998. « Openness, Productivity and Growth: What Do We Really Know? » *Economic Journal* 108 (447): 383–398.
- Elson, Diane, 1996. « Appraising Recent Developments in the World Market for Nimble Fingers: Accumulation, Regulation, Organization ». In A. Chaachi et R. Putin, dirs. de publ., *Confronting State, Capital and Patriarchy: Women Organizing in the Process of Industrialization*. Basingstoke (R.-U.), Macmillan et Institute of Social Studies.
- Fontana, Marzia et Adrian Wood, 2000. « Modeling the Effects of Trade on Women at Work and at Home ». *World Development* 28 (7): 1173–1190.
- Frankel, Jeffrey et David Romer, 1999. « Does Trade Cause Growth? » *American Economic Review* 89 (3): 379–399.
- Gammage, S. et J. Fernandez, 2000. « Gender, Conflict and Reintegration: Household Survey Evidence from El Salvador ». Document de travail No 25. Genève, Haut Commissariat pour les réfugiés.
- Gomory, Ralph E. et William Baumol, 2000. *Global Trade and Conflicting National Interests*. Cambridge (É.-U.), Massachusetts Institute of Technology Press.
- Grossman, Gene et Elhahan Helpman, 1990. « Comparative Advantage and Long Run Growth ». *American Economic Review* 80 (4): 796–815.
- , 1991. « Quality Ladders and Product Cycles ». *Quarterly Journal of Economics* 106 (2): 557–586.
- Grown, Caren, Diane Elson et Nilufer Çağatay, dirs. de publ., 2000. *World Development* 28 (7). Numéro spécial sur la croissance, le commerce international, les finances et l'inégalité entre les sexes.
- Hanson, Gordon, 2001. « Should Countries Promote Foreign Direct Investment? » Document de travail 9. Groupe des 24. New York et Genève, CNUCED, et Cambridge (É.-U.), Center for International Development, Harvard University.
- Harrod, R. F., 1939. « An Essay in Dynamic Theory ». *Economic Journal* 49: 14–33.
- Helleiner, Gerald K., 1994. *Trade Policy and Industrialization in Turbulent Times*. New York, Routledge.
- , 2000. « Markets, Politics and the Global Economy: Can the Global Economy Be Civilized? » Tenth Raul Prebisch lecture, Genève, 11 décembre, CNUCED.
- Jahan, Selim, 2000. « Economic Growth and Human Development: Issues Revisited ». Halifax (Canada). Discours liminaire prononcé à une conférence organisée par le St. Mary's University Institute for International Development.
- Joekes, Susan, 1983. « New Theories of Trade among Industrial Countries ». *American Economic Review* 73 (2): 343–347.

PREMIÈRE PARTIE. COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

- , 1987. « Is Free Trade Passe? » *Journal of Economic Perspectives* 1 (2): 131–144.
- , 1999. « A Gender-Analytical Perspective on Trade and Sustainable Development ». *In Trade, Sustainable Development and Gender*. New York et Genève, CNUCED.
- Jones, Ronald, 2000. *Globalization and the Theory of Input Trade*. Cambridge (É.-U.), Massachusetts Institute of Technology Press.
- Kabeer, Naila, 1996. « Agency, Well-being and Inequality: Reflections on Gender Dimensions of Poverty ». *IDS Bulletin* 27 (1): 11–21.
- Krugman, Paul, 1981. « Intraindustry Specialization and the Gains from Trade ». *Journal of Political Economy* 89 (5): 959–973.
- Lau, Lawrence J., Yingyi Qian et Gerard Roland, 1997. « Pareto-Improving Economic Reforms through Dual-Track Liberalization ». *Economics Letters* 55: 285–292.
- Little, Ian, Tibor Scitovsky et Maurice Scott, 1970. *Industry and Trade in Some Developing Countries*. Londres et New York, Oxford University Press.
- Lucas, Robert E., 1993. « Making a Miracle ». *Econometrica* 61 (2): 251–272.
- Milberg, William, 1993. « Is Absolute Advantage Passé? Towards a Post-Keynesian/Marxian Theory of International Trade ». *In Mark Glick, dir. de publ., Competition, Technology and Money: Classical and Post-Keynesian Perspectives*. Aldershot (R.-U.), Edward Elgar.
- , 2002. « Says Law in the Open Economy: Keynes's Rejection of the Theory of Comparative Advantage ». *In Sheila Don et John Hillard, dirs. de publ., Keynes, Uncertainty and the Global Economy*. Aldershot (R.-U.), Edward Elgar.
- Mill, John Stuart, 1909. *Principles of Political Economy with Some of Their Applications to Social Philosophy*. Londres, Longmans, Green and Co. (Sur la base de la 7e édition, publiée en 1870; première édition publiée en 1848.)
- Nations Unies, 1999. *World Survey on the Role of Women in Development: Globalization, Gender and Work*. New York.
- , 2000. « Déclaration des objectifs de développement du Millénaire ». New York. [www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm].
- OIT, 1993. *World Labor Report*. Genève, Bureau international du Travail.
- , 2001. « Women, Gender and Work ». Genève, Bureau international du Travail.
- Osterreich-Warner, Shaienne, 2002. « Engendering International Wage Differentials: Women, Export Promotion and Trade ». Thèse de doctorat. Salt Lake City (É.-U.), Department of Economics, University of Utah.
- PNUD, diverses années. *Rapport mondial sur le développement humain*. Paris, ECONOMICA et Bruxelles, De Boeck Université.
- Prescott, Edward et John Boyd, 1987. « Dynamic Coalitions: Engines of Growth ». *American Economic Review* 77 (2): 63–67.
- Qian, Yingyi, Gerard Roland et Chenggang Xu, 1999. « Coordinating Changes in M-form and U-form Organizations ». Oslo, Document préparé pour le Colloque Nobel, avril.
- Redding, Stephen, 1997. « Dynamic Comparative Advantage and the Welfare Effects of Trade ». Londres, Centre for Economic Policy Research.
- Rodriguez, Francisco et Dani Rodrik, 2001. « Trade Policy and Economic Growth: A Sceptic's Guide to Cross-National Literature ». *In Ben Bernanke et Kenneth Rogoff, dirs. de publ., National Bureau for Economic Research Macro Annual 2000*, Cambridge (É.-U.), Massachusetts Institute for Technology Press.
- Rodrik, Dani, 1999. *The New Global Economy and the Developing Countries: Making Openness Work*. Washington, Overseas Development Council.
- , 2000. « Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them ». *Studies in Comparative International Development* 35 (3).

DÉVELOPPEMENT HUMAIN ET COMMERCE INTERNATIONAL

- , 2001. « The Global Governance of Trade As If Development Really Mattered ». Document de base, projet commerce international et développement humain durable. New York, Programme des Nations Unies pour le développement.
- Romer, Paul, 1986. « Increasing Returns and Long-run Growth ». *Journal of Political Economy* 95 (5): 1002–1037.
- Sachs, Jeffrey et Andrew Warner, 1995. « Economic Reform and the Process of Global Integration ». *Brookings Papers on Economic Activity* 1: 1–118. Washington, Brookings Institution.
- Sachs, Jeffrey et Wing Thye Woo, 2000. « Understanding China's Economic Performance ». *Journal of Policy Reform* 4 (1).
- Seguino, Stephanie, 2000. « Gender Inequality and Economic Growth: A Cross-Country Analysis ». *World Development* 28 (7): 1211–30.
- Sen, Amartya, 1990. « Gender and Cooperative Conflicts ». In I. Tinker, ed., *Persistent Inequalities: Women and World Development*. New York, Oxford University Press.
- , 1999. *Development As Freedom*. New York, Knopf.
- Shaikh, Anwar, 1995. « Free Trade, Unemployment and Economic Policy ». In John Eatwell, dir. de publ., *Global Unemployment*. Armonk (É.-U.), M.E. Sharpe.
- Standing, Guy, 1989. « Global Feminization through Flexible Labor ». *World Development* 17 (7): 1077–1095.
- , 1999. « Global Feminization through Flexible Labor: A Theme Revisited ». *World Development* 27 (3): 583–602.
- Stern, Nicholas, 2000. « Globalization and Poverty ». Document présenté à une conférence organisée par la Faculté d'économie, Institut de recherche économique et sociale, Université d'Indonésie. Depok, 20 décembre.
- Stokey, Nancy, 1988. « Learning by Doing and the Introduction of New Goods ». *Journal of Political Economy* 96 (4): 701–717.
- , 1991a. « Human Capital, Product Quality and Growth ». *Quarterly Journal of Economics* 106 (2): 587–616.
- , 1991b. « The Volume and Composition of Trade between Rich and Poor Countries ». *Review of Economic Studies* 58 (1): 63–80.
- Subramanian, Arvind, 2001. « Mauritius Trade and Development Strategy: What Lessons Does it Offer? » Document présenté au séminaire de haut niveau sur la mondialisation et l'Afrique, FMI. Tunis (Tunisie), 5 et 6 avril.
- Unger, Roberto Mangabeira, 1998. *Democracy Realized: The Progressive Alternative*. Londres et New York, Verso Books.
- US Department of State, 1999. « 1999 Country Report on Economic Policies and Trade Practices: Haiti ». Washington [www.state.gov/www/issues/economic/trade_reports/1999/haiti.pdf].
- Young, Alwyn. 1991. « Learning by Doing and the Dynamic Effects of International Trade ». *Quarterly Journal of Economics* 106 (2): 369–405.





CHAPITRE 2

LE SYSTÈME COMMERCIAL MONDIAL

« Le développement humain exige une gouvernance équitable – un cadre d'institutions, de règles et de pratiques établies qui, par la participation du peuple et la responsabilisation des puissants, garantissent des processus et des résultats équitables ».

– D'après le Rapport sur le développement humain 2002

D'après le *Rapport sur le développement humain 2002*, le Programme des Nations Unies pour le développement considère la gouvernance démocratique comme une partie intégrante du développement humain. Pour évaluer une gouvernance, il faut examiner un certain nombre de processus essentiels :

- Comment et par qui les mandats, les programmes et les cadres de discussion et de prise de décisions sont choisis et adoptés. Ces activités déterminent ce qui est fait et ce qui ne l'est pas.
- Qui établit, élabore et fait respecter les règles.
- La transparence du processus.
- L'efficacité de la représentation.
- La participation des membres les plus faibles de la société.
- L'équité et la cohérence des processus de règlement des différends et de l'application des règles.

PEUT-ON OBTENIR DES RÉSULTATS ÉQUITABLES SANS PROCESSUS ÉQUITABLES ?

Ces questions liées au processus sont très pertinentes lorsqu'on analyse le nouveau système commercial international. En effet, dans le réseau complexe de la gouvernance mondiale, le système commercial met en évidence certaines inéquités historiques et structurelles qui continuent de déséquilibrer le système économique mondial. Les préoccupations relatives au processus sont devenues prioritaires après l'échec de la Conférence ministérielle de 1999 de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), tenue à Seattle, dans l'État de Washington, (États-Unis). Par le biais de l'« Engagement unique » adopté à l'issue des négociations commerciales du Cycle d'Uruguay (encadré 2.1), les pays en développement avaient assumé des obligations similaires à celles des pays industriels et ils ont donc exigé que l'on accorde autant d'importance à leurs propres propositions. L'échec de la Conférence est dû en partie au fait que de nombreux représentants de pays en développement se sentaient exclus des processus de négociation informelle. Les questions de participation et les questions de fond devenant indissociables, la participation est parfois devenue l'enjeu essentiel, faisant un peu oublier la teneur des négociations.

Pour éviter les problèmes rencontrés à Seattle, les membres ont mieux géré certains aspects du processus de négociation durant la préparation de la Conférence ministérielle de 2001, tenue à Doha, et pendant la Conférence elle-même. Il y a eu moins

ENCADRÉ 2.1 L'HISTOIRE DU SYSTÈME COMMERCIAL MONDIAL EN RÉSUMÉ

Avant le Cycle d'Uruguay, il y a eu sept cycles de négociations dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) : ceux de Genève (1947), d'Annecy (1948), de Torquay (1950), et de Genève (1956), ceux qui ont été nommés d'après Dhillon (1960-61) et Kennedy (1964-1967) et enfin celui de Tokyo (1973-1979). Les six premiers cycles de négociation ont été axés sur la réduction des droits de douane. Durant les cinq premiers cycles, ces négociations se fondaient sur des concessions tarifaires réciproques, négociées au niveau bilatéral entre les fournisseurs « principaux » et « importants », puis élargies à l'ensemble des parties contractantes.

En revanche, durant le Kennedy Round et le Tokyo Round, les négociateurs ont employé une formule linéaire pour réduire les droits de douane. Quelques grands pays en développement avaient participé aux négociations jusqu'au Kennedy Round, mais très peu de ces pays étaient des parties contractantes. En fait, bon nombre d'entre eux n'ont accédé à l'indépendance que dans les années 60. En 1964, lorsque l'on a créé la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) pour réformer le GATT, on a cherché à rendre le système plus acceptable pour les pays en développement, notamment en intégrant une clause sur le commerce et le développement.

Le Tokyo Round, lancé en 1973, n'a pas été limité aux parties contractantes. Les négociateurs ont élaboré des codes plus rigoureux pour les mesures non tarifaires, mais ces codes n'étaient contraignants que pour les pays qui les acceptaient. De plus, ce cycle de négociations a débouché sur la décision relative au traitement différencié et plus favorable, à la réciprocité et à la participation accrue des pays en développement, que l'on a appelé par la suite la « clause d'habilitation ». Par exemple, les pays industriels ne s'attendaient pas à ce que les pays en développement leur accordent des concessions réciproques et les pays en développement n'étaient pas tenus de faire des concessions contraires aux besoins de leur développement, de leurs finances et de leurs commerces extérieurs. En outre, la clause d'habilitation a légitimé le Système généralisé de préférences et l'application d'un traitement différencié et plus favorable aux pays en développement, et en particulier aux pays les moins avancés.

Les négociations commerciales multilatérales ont changé en profondeur avec le début du Cycle d'Uruguay en 1986. Les pays industriels voulaient élargir leur régime instauré par le GATT à d'autres aspects des relations économiques internationales et, à leur initiative, il a été décidé d'ouvrir deux axes de négociations, l'un pour les marchandises et l'autre pour les services. Le compromis a été le suivant : les pays en développement accepteraient de négocier sur les questions nouvelles, c'est-à-dire les services, les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) et les mesures concernant les investissements liées au commerce (MIC). En contrepartie, ils obtiendraient une amélioration de l'accès aux marchés pour leurs marchandises d'exportation.

À la fin du Cycle d'Uruguay, les deux axes de négociation s'étaient confondus. Le mandat des négociations concernant le fonctionnement du système du GATT ne prévoyait pas la création de ce qui deviendrait en définitive l'OMC, mais il est devenu évident que le système du GATT ne pouvait pas s'adapter à un renforcement et un élargissement radicaux des mécanismes commerciaux multilatéraux. C'est pourquoi les communautés européennes et le Canada ont proposé que l'on adopte un nouvel accord commercial multilatéral qui serait administré par une nouvelle organisation multilatérale. L'idée était que les différents Accords du Cycle d'Uruguay concernant les marchandises, les services et la propriété intellectuelle fassent l'objet d'un engagement unique, sous l'égide de la nouvelle Organisation mondiale du commerce (OMC), celle-ci devant être dotée d'un mécanisme de règlement des différends pouvant être saisi dans tous les domaines, ce qui permettrait donc des mesures de rétorsion intersectorielles pour faire respecter les règles du système.

Les pays industriels ont suggéré de remplacer le GATT par l'OMC tout en reprenant les dispositions fondamentales. Ils ont offert aux pays en développement le choix suivant : rester parties contractantes du GATT défunt ou adhérer à l'OMC. En optant pour la deuxième de ces possibilités, les pays en développement sont devenus des membres à part entière de l'OMC.

L'échec de la Conférence ministérielle de 1999 de l'OMC, tenue à Seattle (É.-U.), a amené les membres à prêter davantage d'attention aux préoccupations des pays en développement lors

LE SYSTÈME COMMERCIAL MONDIAL

de la Conférence ministérielle de 2001 qui s'est tenue à Doha (Qatar). A l'issue de cette conférence, les participants ont adopté trois grands documents : une déclaration ministérielle, une décision sur les questions et préoccupations liées à la mise en œuvre et une déclaration sur les ADPIC et la santé publique :

- La déclaration ministérielle proposait un ambitieux programme de travail pour l'après-Doha, comportant de nouvelles négociations sur l'accès au marché des produits non agricoles, des négociations sur les liens entre le commerce et l'environnement, des négociations visant à préciser certaines règles (règles antidumping, règles applicables aux subventions et aux mesures compensatoires) et des négociations sur le règlement des différends.
- Le programme de négociations devait aussi porter sur les questions et préoccupations liées à la mise en œuvre que les pays en développement avaient déjà formulées et dont seule une petite partie avait été réglée.
- La déclaration sur les ADPIC et la santé publique a réaffirmé le droit des pays de donner la priorité aux problèmes de santé publique, ce qui a été un tournant majeur.
- Le programme de travail de Doha devait aussi comprendre des discussions plus ciblées sur les quatre questions dites de Singapour (investissement, politique de la concurrence, transparence des marchés publics et facilitation des échanges). Toutefois, il n'y aura de discussion sur ces questions que si les membres parviennent à un consensus explicite à cet effet à la Conférence ministérielle de 2003.

La Conférence de Doha a débouché sur un programme de négociation élargi, devant être achevé en janvier 2005, ce qui met à rude épreuve les capacités de négociation et d'administration des pays en développement. Toutefois, cette Conférence a aussi été pour eux l'occasion de se faire reconnaître en tant que négociateurs efficaces, formulant clairement leurs besoins de développement.

Source : Réseau du tiers monde, 2001.

de négociations en coulisse (traditionnellement appelées négociations de la salle verte) et une grande partie des groupes de négociation ont été ouverts à toutes les délégations.¹ Toutefois, il subsistait des préoccupations sérieuses et légitimes. Premièrement, le projet d'accord envoyé de Genève (Suisse) à Doha ne mentionnait pas les nombreuses divergences entre les membres de l'OMC. Deuxièmement, le processus de sélection des « amis du Président » (chefs des différents groupes de travail choisis par le Président de la Conférence de Doha) a été contestable. Troisièmement, la Conférence a été prolongée d'un jour sans consensus officiel. Quatrièmement, une grande partie des négociations cruciales de la dernière journée n'ont été ouvertes qu'à un nombre limité de membres.

Lorsque l'on s'intéresse au développement humain, on ne peut pas dissocier les processus des résultats. L'équité, la représentativité, la transparence et la participation ont une valeur intrinsèque dans les négociations commerciales internationales. Elles ont aussi des répercussions sur les mandats, les ordres du jour et la teneur des négociations, et donc sur le développement humain. Le fait que les négociations commerciales traitent ou non des droits de propriété intellectuelle, de l'accès aux marchés, ou des liens entre le commerce et l'environnement –et la façon dont elles en traitent– influence l'état de santé, le niveau d'éducation, la croissance économique et le destin socioculturel des communautés et des pays dans lesquels vivent des centaines de millions de personnes.

Des processus de négociation équitables ont beaucoup plus de chances que des processus inéquitables d'aboutir à des résultats efficaces et durables. De plus, il faut que les processus de prise de décisions soient transparents et que les décisions tiennent compte des intérêts de toutes les parties prenantes, notamment les plus pauvres

ENCADRÉ 2.2 CARACTÉRISTIQUES FONDAMENTALES DU GATT DE 1947 ET DE L'ACCORD SUR L'OMC DE 1995

Dans le cadre général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), le régime commercial multilatéral présentait les caractéristiques suivantes :

- *Réciprocité.* Le fonctionnement du régime se caractérisait par la réciprocité et l'avantage mutuel : les pays acceptaient de libéraliser leur commerce extérieur en échange d'engagements similaires des autres parties contractantes. Cela signifiait que les concessions accordées par un pays lui donnaient droit à des concessions équivalentes, ce qui incitait chaque partie contractante à prendre davantage d'engagements.
- *Non-discrimination.* Les parties contractantes ne devaient pas faire de discrimination entre leurs partenaires commerciaux –toutes les parties contractantes jouissaient du traitement de la nation la plus favorisée (NPF)– ni entre marchandises, services ou personnes d'origine nationale ou étrangère, une fois ceux-ci importés sur leurs territoires (« traitement national »).
- *Libéralisation et prévisibilité.* Dans le cadre du GATT, seules les mesures fondées sur les prix, c'est-à-dire les droits de douane, sont des moyens légitimes de régulation du commerce international. Le GATT avait pour objectif de réduire et d'éliminer les obstacles non tarifaires et encourager les parties contractantes à consolider leurs droits de douane pour accroître la prévisibilité. En outre, il encourageait les membres à réduire leurs droits de douane au moyen de cycles successifs de négociations commerciales, dans l'attente que le volume du commerce international augmente sous l'effet d'engagements contraignants.
- *Dispositions spéciales en faveur des pays en développement.* Le système laissait aux pays en développement une marge de manœuvre beaucoup plus importante dans leurs politiques commerciales. La clause d'habilitation adoptée à l'issue du Tokyo Round donnait aux pays industriels la possibilité d'offrir aux pays en développement des préférences et d'autres conditions d'importation plus favorables.

Avec la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995, le système est devenu un cadre plus complexe et contraignant. Outre les caractéristiques du GATT, l'OMC a introduit :

- *Le principe de l'Engagement unique.* Les pays membres ont accepté de négocier et de signer tous les accords de l'OMC dans le cadre d'un « engagement unique ». Cela signifiait qu'il fallait affiner la teneur de chacun des accords sur la base d'un marchandage mutuel (reflétant le pouvoir de négociation relatif des membres) et d'une notion de réciprocité globale, plutôt qu'en cherchant à obtenir la réciprocité dans chacun des accords. On pensait que cette approche serait bonne pour les pays en développement car elle élargirait le champ des accords à des domaines qui en étaient précédemment exclus (notamment l'agriculture et les textiles). Toutefois, elle signifiait aussi que tous les pays membres seraient assujettis aux mêmes disciplines, c'est-à-dire à la fois aux nouvelles versions des codes du Tokyo Round et aux nouveaux accords, y compris ceux qui sont entrés dans le champ des disciplines multilatérales de nouveaux domaines tels que les services et les droits de propriété intellectuelle. Le principe de l'engagement unique a été repris dans la déclaration ministérielle publiée à l'issue de la Conférence de 2001 à Doha.
- *Des contraintes pour les politiques intérieures.* Le champ d'application des accords commerciaux multilatéraux a été élargi à des domaines (comme ceux des services et des droits de propriété intellectuelle) qui, jusqu'à la création de l'OMC, étaient des prérogatives souveraines, et en même temps les disciplines existantes ont été rendues plus rigoureuses et contraignantes. En raison de ces deux nouvelles caractéristiques, l'OMC est appelée à influencer les politiques intérieures dans des domaines essentiels pour le processus de développement. Les accords engagent les membres non seulement à libéraliser leur commerce extérieur, mais aussi à appliquer certaines politiques en ce qui concerne les services, l'investissement et les droits de propriété intellectuelle. La nature des choix ainsi faits a des répercussions directes sur le développement humain, beaucoup plus que ce n'était le cas avec l'ancien régime du GATT.

LE SYSTÈME COMMERCIAL MONDIAL

- *Mécanismes d'application.* Le système commercial mondial d'aujourd'hui dispose de mécanismes beaucoup plus forts pour faire respecter ses règles que le GATT. En cas de non-respect d'un accord, les membres peuvent saisir le mécanisme intégré de règlement des différends de l'OMC, et aucun membre ne peut bloquer ces procédures. Le membre qui n'a pas honoré ses obligations peut y être contraint par des mesures commerciales compensatoires (mesures de rétorsion) mises en œuvre par les partenaires commerciaux concernés. La rétorsion peut se faire dans d'autres secteurs ou dans le cadre d'autres accords que celui qui a été violé, conformément au principe de l'engagement unique.

Source : PNUD, 2002

et les pays les moins avancés (Johnson, 2001). En ce qui concerne le Système commercial mondial, la bonne gouvernance exige au minimum un véritable multilatéralisme et une participation active et égale de tous les membres.

L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE—UNE MUTATION EN PROFONDEUR DES RÈGLES DU COMMERCE INTERNATIONAL

L'OMC est chargée d'élaborer et de faire respecter les règles du commerce international depuis 1995. L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, auquel il a succédé, traitait essentiellement des opérations transfrontières concernant des marchandises. Durant les négociations du Cycle d'Uruguay, on a offert aux pays en développement le choix, « à prendre ou à laisser » de devenir membre de plein droit de l'OMC (Ricupero, 1994; voir aussi encadré 2.1). Les accords du Cycle d'Uruguay qui ont créé l'OMC engageaient ses membres à une intégration poussée, dans le cadre d'un engagement unique portant sur de nombreux domaines qui étaient traditionnellement considérés comme ne relevant pas des règles bilatérales, régionales et multilatérales régissant le commerce. L'engagement unique et la menace de sanctions par le biais de l'organe de règlement des différends de l'OMC donnent à cette organisation une stature qui dépasse celle de toutes les organisations intergouvernementales antérieures (encadré 2.2).

Les caractéristiques et le programme de l'OMC vont plus loin que ceux du GATT à bien des égards. Premièrement, en vertu de l'engagement unique, les nouvelles règles relatives aux obstacles non tarifaires s'appliquent à tous les pays. Deuxièmement, certaines de ces règles, comme celles qui visent les subventions et les mesures concernant les investissements liées au commerce (MIC) sont beaucoup plus contraignantes. Troisièmement, les politiques assujetties aux règles commerciales multilatérales englobent désormais des domaines qui relevaient traditionnellement des prérogatives nationales, telles que le commerce des services et la propriété intellectuelle (Woods et Narlikar, 2001). Il y avait déjà eu des débats multilatéraux sur certains de ces nouveaux domaines, mais c'était la première fois que ces débats se déroulaient dans le cadre du commerce international et étaient expressément liés à des accords commerciaux. C'était aussi la première fois que l'on envisageait des sanctions commerciales comme un moyen de faire respecter les droits de propriété intellectuelle. Le système commercial international commence donc à avoir un effet direct sur la réglementation et la législation à l'échelon national, par le biais de règles et d'accords qui visent à harmoniser les normes et les principes de gouvernance.

LES RÈGLES FORMELLES DE FONCTIONNEMENT DE L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

En ce qui concerne la forme, l'OMC est la plus démocratique de toutes les organisations internationales ayant des compétences mondiales. Comme chaque pays mem-

PREMIÈRE PARTIE - COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

bre dispose d'une voix, cette organisation est beaucoup plus démocratique que les institutions de Bretton Woods (Banque mondiale et Fonds monétaire international (FMI)). L'OMC ne possédant pas l'équivalent du Conseil de sécurité, sur le plan structurel, elle est même plus démocratique que l'ONU (Evans, 2000), bien qu'un certain nombre de pays du monde n'en fasse pas partie.² Toutefois, avec l'accession récente de la Chine, tous les grands pays et groupes de pays sont membres de l'OMC, à l'exception de la Fédération de Russie, d'un grand nombre de PMA et de l'Arabie saoudite et d'autres exportateurs de pétrole du Moyen-Orient qui sont engagés dans le processus d'accession.

L'Organe suprême de l'OMC est la Conférence ministérielle qui se réunit en principe une fois tous les deux ans. À l'échelon suivant se trouve le Conseil général, basé à Genève qui se réunit environ une fois par mois. Le Conseil général se réunit aussi en qualité d'organe d'examen des politiques commerciales et d'organe de règlement des différends. Viennent ensuite les conseils du commerce des marchandises, du commerce des services et de la propriété intellectuelle, les comités du commerce et du développement et du commerce et de l'environnement, et enfin les groupes de travail établis pour étudier l'investissement, la politique de la concurrence, la facilitation des échanges, les interactions entre commerce et transfert de technologie, la transparence des marchés publics et les liens entre commerce, dette et finances. En outre, les membres ont adopté à Doha un programme de travail pour examiner les questions intéressant le commerce des petites économies. Tous ces organes sont composés de représentants officiels des membres de l'OMC.

À la Conférence de Doha, les ministres ont approuvé la création d'un Comité des négociations commerciales, chargé de superviser la conduite des négociations. Ce Comité se compose de deux groupes de négociations, l'un pour l'accès aux marchés (produits non agricoles) et l'autre pour les règles. Toutefois, le Comité des négociations commerciales et les groupes de négociations ne sont pas des mécanismes parallèles et la plupart des négociations vont se poursuivre dans le cadre des organes préexistants de l'OMC. En outre, le rôle du Comité des négociations commerciales en matière de prise de décisions est assez flou, car le Conseil général continuera de prendre les décisions officielles. Après de nombreux débats, le Comité des négociations commerciales a chargé le Directeur général de l'OMC de le présider de droit jusqu'en janvier 2005, date fixée pour l'achèvement des négociations du Cycle de Doha. Toutefois, il a été expressément dit que cet arrangement était unique et temporaire et ne saurait constituer un précédent. L'OMC étant une organisation dirigée par ses membres, en principe seuls des représentants des membres peuvent siéger à ces organes.

Théoriquement, la Conférence ministérielle et le Conseil général prennent leurs décisions par consensus. S'il n'y a pas de consensus, les décisions sont prises à la majorité simple des voix, chaque membre ayant une voix. Les pays en développement représentent plus des trois quarts des membres de l'OMC et, au milieu des années 90, détenaient 76 % des voix, ce qui est moins que les 83 % qu'ils avaient à l'Assemblée générale des Nations Unies mais beaucoup plus que les 39 % qu'ils détiennent à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement et à l'Association internationale de développement de la Banque mondiale et les 38 % qu'ils détiennent au Fonds monétaire international – FMI (Woods, 1998, tableau 4). Toutefois, il n'y a encore jamais eu de mise aux voix. Jusqu'à présent, toutes les décisions ont été prises par consensus. Cela vaut aussi pour les comités et organes spécialisés qui sont sous la tutelle du Conseil général.

LE SYSTÈME COMMERCIAL MONDIAL

L'OMC est une organisation dirigée par ses membres. Elle n'a pas de Conseil d'administration permanent. Ses membres gèrent les activités au jour le jour par l'intermédiaire du Conseil général. Le secrétariat est petit, et son autonomie de gestion et son pouvoir sont limités, en particulier si on les compare à ceux des institutions internationales de financement telles que la Banque mondiale et le FMI. Toutefois, les pays en développement, théoriquement majoritaires à l'OMC, ont souvent des capacités insuffisantes pour assister à toutes les réunions du Conseil général et des autres organes à Genève. En outre, même s'ils sont présents, de nombreux pays en développement ne peuvent pas participer effectivement aux négociations en cours.

Le mécanisme de règlement des différends est une des caractéristiques les plus frappantes de l'OMC. De nombreux experts considèrent qu'il est sans équivalent dans le droit international et a une influence majeure sur la diplomatie commerciale (Jackson, 2000). Ce mécanisme se compose de groupes spéciaux, constitués de trois à cinq spécialistes du commerce international, qui sont constitués pour examiner des affaires précises, et d'un organe d'appel permanent composé de sept juristes spécialistes du commerce international, supervisés par l'organe de règlement des différends qui réunit l'ensemble des membres de l'Organisation.

LE TRAITEMENT SPÉCIAL ET DIFFÉRENCIÉ

Les membres ont fait des efforts pour lutter contre les inégalités internationales depuis le début des négociations commerciales multilatérales. Le Tokyo Round, en 1979, a débouché sur la clause d'habilitation, qui permet aux pays en développement, en principe, de jouir d'un accès préférentiel aux marchés et de mécanismes plus souples que ceux que doivent respecter les pays industriels (voir encadré 2.1). Cette clause d'habilitation a légitimé le Système généralisé de préférences et permet un traitement plus favorable en ce qui concerne les obstacles non tarifaires, l'application de règles préférentielles au commerce avec les pays en développement et le traitement spécial des PMA. La clause d'habilitation était facultative et non contraignante. En contrepartie, les pays en développement ont accepté le principe de la graduation, c'est-à-dire que leurs obligations dans le cadre du système commercial multilatéral augmenteraient à mesure que leur situation économique s'améliorerait.

Dans les années 80, on a eu tendance à délaissier le traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement. (De plus, pour accorder des prêts, le FMI et la Banque mondiale ont exigé que de nombreux pays en développement réduisent leurs droits de douane et leurs mesures de protection non tarifaires.) Les critiques disaient que le traitement spécial et différencié était une béquille qui empêchait les pays en développement de se doter d'industries compétitives. L'idéologie dominante du moment qualifiait le traitement spécial et différencié de 'relique idéologique'. Mais surtout, les pays en développement pensaient que tout traitement spécial ou préférentiel accordé par les pays industriels était annulé par des mesures commerciales discriminatoires beaucoup plus importantes, notamment les mesures de politique agricole, l'Arrangement multifibres (AMF) et la multiplication des mesures dites de la « zone grise », inspirées de l'AMF (obstacles au commerce dont le statut juridique était très flou avant le Cycle d'Uruguay), telles que l'autolimitation volontaire des exportations. Comme les pays en développement avaient besoin d'exporter pour croître, ces mesures les ont obligés à chercher davantage à soumettre la politique commerciale des pays industriels à des disciplines multilatérales qu'à rechercher une plus grande flexibilité pour leurs propres politiques.

La sixième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le

PREMIÈRE PARTIE - COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

développement (CNUCED VI), tenue en 1983 dans le cadre des préparatifs de ce qui devait devenir le Cycle d'Uruguay, a été un tournant à cet égard. De nombreux pays en développement ont appuyé sans réserve le principe inconditionnel du traitement de la nation la plus favorisée (principe NPF). En conséquence, au début du Cycle d'Uruguay, les pays en développement espéraient beaucoup que la réciprocité mutuelle et la participation totale au système commercial multilatéral serait plus efficace que le traitement différencié.

Les accords du Cycle d'Uruguay contiennent quelques dispositions de traitement spécial et différencié, sous la forme de critères spécifiques et de seuils quantitatifs (ainsi que quelques vagues dispositions relatives à l'accès aux technologies). Toutefois, le fait le plus important est que le Cycle d'Uruguay a débouché sur un engagement unique qui a supprimé une grande partie de la latitude dont jouissaient les pays en développement. Les accords de l'OMC contiennent 97 dispositions de traitement spécial et différencié, dont certaines sont contraignantes mais d'autres pas.³ L'OMC considère qu'une disposition est obligatoire si elle est libellée au futur. Dans le cas des dispositions non obligatoires, on emploie le conditionnel.⁴ Certaines de ces dispositions visent le comportement et donnent aux pays en développement une certaine marge de manœuvre. D'autres visent les résultats et elles ont pour but de remédier au déséquilibre des procédures et de leurs effets.

Les dispositions ménageant une certaine latitude aux pays en développement autorisent ces pays à ne pas respecter certaines règles de l'OMC sans craindre de rétorsion des pays industriels. On en distingue deux grands types : des périodes de transition plus longues pour le respect des nouveaux engagements (beaucoup de ces périodes ont déjà expiré) et certaines possibilités de s'écarter des engagements. Les périodes de transition sont plus courantes : les accords sur l'agriculture, les textiles et vêtements, les mesures sanitaires et phytosanitaires, les Mesures concernant l'Investissement lié au Commerce (MIC), l'évaluation douanière, les procédures de licences d'importation, les sauvegardes, les services (AGCS) et les Aspects des Droits de Propriété Intellectuelle qui touchent au Commerce (ADPIC) prévoient des périodes de transition plus longues pour les pays en développement. En outre, la plupart de ces périodes peuvent être prorogées, et une telle prorogation a été décidée en faveur des PMA pour l'application de l'Accord sur les ADPIC à la Conférence ministérielle de Doha de 2001. (Les engagements découlant de l'OMC et les exceptions accordées aux pays en développement et aux PMA sont décrits aux annexes 2.1 et 2.2).

Le second type de dispositions vise à aider les pays en développement à s'intégrer dans le système commercial mondial. Il s'agit de prendre des mesures actives pour améliorer spécifiquement l'accès aux marchés des pays en développement (régimes préférentiels et systèmes généralisés de préférences), de mesures de sauvegarde pour prévenir des dommages et de préférences spéciales en faveur des PMA.

Avec l'expansion de l'OMC, les préférences commerciales non réciproques telles que celles du système généralisé de préférences sont en fait tombées en désuétude et ont perdu de leur importance, et aujourd'hui elles n'intéressent plus guère que les PMA. En vertu de l'article 9 de l'Accord sur l'OMC, pour appliquer un régime de commerce préférentiel entre des pays industriels et des pays en développement, les membres doivent demander chaque année une dérogation aux règles de l'OMC, qui doit être approuvée par trois quarts des membres. Les accords actuellement en vigueur dans le cadre de telles dérogations sont la Loi des États-Unis pour le redressement économique du bassin des Caraïbes, l'Accord CARIBCAN, conclu entre les pays des Caraïbes et le Canada, la Loi des États-Unis sur les préférences commerciales en faveur

LE SYSTÈME COMMERCIAL MONDIAL

des pays andins et l'Accord de Cotonou qui lie les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (pays ACP) et l'UE.

Après plusieurs années d'expérience de la mise en œuvre des accords du Cycle d'Uruguay, les pays en développement se sont aperçus que les dispositions de traitement spécial et différencié ne répondaient pas à leurs problèmes commerciaux concrets. De même, les périodes transitoires prévues pour l'application des accords n'étaient pas réalistes et cela entravait la mise en œuvre des politiques de développement. Une grande proportion des quelques 150 propositions présentées par les pays en développement dans le processus préparatoire de la Conférence de 1999 de Seattle mettait l'accent sur certains aspects du traitement spécial et différencié.

Après la Conférence de Seattle, les pays en développement sont restés très fermes en ce qui concerne ces propositions et ont continué de les défendre tout au long des négociations relatives à la mise en œuvre des accords. Le programme issu de la Conférence de 2001 de Doha a fait revivre le traitement spécial et différencié et l'a réaffirmé en tant que principe légitime faisant partie intégrante des accords de l'OMC. À Doha, les ministres sont convenus de réexaminer toutes les dispositions de traitement spécial et différencié, pour les rendre plus précises, effectives et opérationnelles. Par conséquent, toutes les propositions d'avant Seattle font aujourd'hui l'objet de négociations.

Les principes et les éléments essentiels du système commercial, ses structures de gestion, son mandat élargi et ses dispositions de traitement spécial et différencié visent à répondre de façon équilibrée aux besoins et intérêts divers des pays membres. Néanmoins, l'objectif prépondérant du système reste le développement du commerce. Pour que cet objectif ultime soit remplacé par celui du développement humain, il faut analyser plus en détail et modifier les caractéristiques fondamentales du système.

ANNEXE 2.1**Exceptions aux engagements de l'OMC en faveur des pays en développement**

Accord	Exceptions
<i>Accord sur l'agriculture</i>	Permet des taux différents de réductions des droits et des niveaux de soutien interne et de subventions à l'exportation. (Toutefois, la structure de l'Accord a réduit à néant cette concession. Les subventions les plus pertinentes pour les pays en développement ont été prohibées, tandis que celles qui intéressent les pays industriels ont été autorisées, ce qui reflète un déséquilibre fondamental de l'accord, totalement contraire au principe du traitement spécial et différencié des pays en développement, et qui au contraire fait bénéficier les pays industriels d'un tel traitement.)
<i>Accord antidumping</i>	Prévoit que si des mesures antidumping risquent d'affecter les intérêts de pays en développement, les membres explorent au préalable les possibilités de solutions constructives prévues par l'Accord (article 15).
<i>Accord sur les sauvegardes</i>	Dispose qu'une mesure de sauvegarde ne sera pas appliquée à un produit provenant d'un pays en développement membre si la part de ce pays dans les importations ne dépasse pas 3 % et si la part collective des pays en développement membres dont la part individuelle est inférieure à 3 % ne dépasse pas 9 % du total des importations de ce produit.
<i>Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires</i>	Prévoit des exceptions spécifiées et limitées dans le temps aux obligations résultant de l'Accord, en tenant compte des besoins du développement, des finances et du commerce des pays en développement (article 10.3).
<i>Accord sur les subventions et les mesures compensatoires</i>	Exempte les pays dont le revenu par habitant est inférieur à 1000 dollars de la prohibition des subventions à l'exportation. Pour les autres pays en développement, cette prohibition ne prend effet que 8 ans après l'entrée en vigueur de l'Accord instituant l'OMC (c'est-à-dire en 2003). En outre, les enquêtes en matière de droits compensateurs portant sur un produit originaire d'un pays en développement membre seront closes dès lors que le montant global des subventions ne dépasse pas 2 % (3 % dans le cas de certains pays en développement) de la valeur du produit ou que le volume des importations subventionnées représente moins de 4 % des importations totales de ce produit (article 27.10b).
<i>Accord sur les obstacles techniques au commerce</i>	Prescrit que les membres tiendront compte des besoins spéciaux du développement, des finances et du commerce des pays en développement pour faire en sorte que les règlements techniques ne créent pas d'obstacles à leurs exportations (articles 12.2 et 12.3)
<i>Accord sur les textiles et les vêtements</i>	Engage les membres à tenir particulièrement compte des intérêts des pays en développement exportateurs dans l'application du mécanisme de sauvegarde transitoire et à accorder un traitement plus favorable dans la fixation des conditions de caractère économique concernant ces pays. En outre, l'accord interdit l'emploi du mécanisme de sauvegarde contre les exportations des pays en développement de produits de tissage artisanal, d'articles textiles traditionnels et de produits certifiés comme tels.(article 6.6).

LE SYSTÈME COMMERCIAL MONDIAL

<i>Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC)</i>	Autorise les pays en développement à déroger temporairement à l'obligation d'éliminer les MIC incompatibles avec le principe du traitement national, si cette dérogation a pour but de protéger des industries naissantes ou de rétablir l'équilibre de la balance des paiements (article 4).
<i>Mécanismes de règlement des différends</i>	Demande aux membres d'accorder une attention spéciale aux problèmes et intérêts des pays en développement (articles 4.10 et 21.2).
<i>Accord général sur le commerce des services (AGCS)</i>	Prévoit une certaine flexibilité, en fonction du niveau de développement de chaque pays, et prescrit que, dans les négociations, les membres devraient tenir compte du rôle des subventions dans le développement (articles 5.3a, 15.1 et 19.2).

ANNEXE 2.2***Dispositions spéciales des accords de l'OMC en faveur des PMA***

Accord	Dispositions
<i>Accord de l'OMC</i>	Prévoit que les pays les moins avancés, pour devenir membres originels, ne seront tenus « de contracter des engagements et de faire des concessions que dans la mesure compatible avec les besoins du développement, des finances et du commerce de chacun d'eux ou avec leurs capacités administratives et institutionnelles ». Le Comité du commerce et du développement de l'OMC doit examiner périodiquement les dispositions spéciales en faveur des PMA et formuler des recommandations appropriées (articles IV.7 et XI.2).
<i>Accord sur l'agriculture</i>	Exige que les pays industriels prennent les mesures stipulées dans la Décision sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires. Les PMA sont exemptés de l'obligation de réduire les obstacles à l'accès au marché des produits agricoles, les soutiens internes et les subventions à l'exportation.
<i>Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires</i>	Période transitoire supplémentaire de 5 ans.
<i>Accord sur les subventions et les mesures compensatoires</i>	Les membres reconnaissent que les subventions peuvent jouer un rôle important dans les programmes de développement économique. Le comité compétent de l'OMC se tiendra prêt à examiner les pratiques spécifiques de subventionnement à l'exportation d'un pays en développement membre afin de déterminer si ces pratiques sont conformes aux besoins de son développement, ainsi que d'examiner des mesures visant les pays en développement membres lorsqu'il y a lieu (article 27). Les PMA sont également exemptés de la prohibition des subventions subordonnées à l'emploi d'intrants d'origine nationale pendant 8 ans.

PREMIÈRE PARTIE - COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

<i>Accord sur les obstacles techniques au commerce</i>	Dispose que les PMA doivent avoir priorité en matière de conseil et d'assistance technique.
<i>Accord sur les textiles et les vêtements</i>	Accorde un traitement notablement plus favorable dans l'application du mécanisme de sauvegarde transitoire (article 6.6).
<i>Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce</i>	Les PMA sont exemptés des dispositions relatives à la protection des droits de propriété intellectuelle (DPI) jusqu'en 2006 (ce délai a été prolongé jusqu'à la fin de 2015 à la Conférence de Doha). Les pays industriels doivent fournir des incitations pour encourager le transfert de technologie aux PMA afin de leur permettre de se doter d'une base technologique viable.
<i>Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC)</i>	Période de transition de sept ans à compter de 1995, année de création de l'OMC.
<i>Accord général sur le commerce des services (AGCS)</i>	Des mesures prioritaires spéciales doivent être prises en faveur des PMA pour leur permettre d'accroître leur participation au commerce des services et les membres devront tenir compte particulièrement de leurs difficultés de tenir leurs engagements compte tenu des besoins spéciaux de leur développement. Les membres tiendront particulièrement compte des possibilités offertes aux PMA dans le secteur des services de télécommunications.

NOTES

1. Dans le jargon de l'OMC, une réunion de la salle verte est une réunion ouverte à un nombre limité de pays pour marchander un accord. Le recours à ce genre de processus était devenu particulièrement fréquent durant les négociations intensives qui précédaient les conférences ministérielles et durant ces conférences elles-mêmes, notamment lors des conférences de Seattle et de Doha (Réseau du tiers monde, 2001).

2. Depuis l'adhésion de la Suisse, l'ONU compte 190 pays membres. Après l'accession de la Chine et du territoire douanier de Taiwan (province chinoise), l'OMC compte désormais 144 membres.

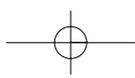
3. L'OMC répartit ses dispositions en six catégories : celles qui visent à accroître les possibilités commerciales, à sauvegarder les intérêts des pays en développement, à assouplir les engagements, à accorder des périodes de transition, à offrir une assistance technique et à apporter une aide spéciale aux PMA.

4. L'OMC précise en outre que des dispositions de traitement spécial et différencié non obligatoires peuvent être rendues obligatoires par amendement ou par interprétation faisant autorité. Les seuls organes qui peuvent faire des interprétations faisant autorité sont la Conférence ministérielle et le Conseil général, mais il est arrivé dans certains cas que l'organe d'appel décide que le conditionnel peut impliquer un devoir et qu'une disposition libellée au conditionnel peut donc être obligatoire (art. 9:2, accord instituant l'OMC, 1994).

LE SYSTÈME COMMERCIAL MONDIAL

RÉFÉRENCES

- Evans, Peter, 2000. « Economic Governance Institution in a Global Political Economy: Implications for Developing Countries. » Document présenté à la réunion de haut niveau sur le commerce et le développement : *Directions for the Twenty-first Century*. 12 février, Bangkok, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.
- Jackson, John J., 2000. « The Role and Effectiveness of the WTO Dispute Settlement Mechanism. » In Susan M. Collins et Dani Rodrik, dirs. de publ., *Brookings Trade Forum*. Washington, Brookings Institution.
- Johnson, Robert C. 2001. « Linking Transparency to Accountability in Economic Governance: Are We Asking the Right Questions? » Document préparé pour l'atelier sur la transparence de la Carnegie Endowment for International Peace, 10 et 11 mai, Washington.
- Malhotra, Kamal. 2002. « Doha: Is It Really a Development Round? » Document directif sur le commerce et l'environnement. Washington, Carnegie Endowment for International Peace.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement). 2002. *Rapport mondial sur le développement humain : Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté*. Bruxelles, De Boeck Université.
- Réseau du tiers monde, 2001. « The Multilateral Trading System: A Development Perspective. » Document de base préparé pour le projet sur le commerce et le développement humain durable. New York, PNUD.
- Ricupero, Rubens. 1994. « Los países en desarrollo y la Ronda Uruguay: Desencuentros de un amor no correspondido. » In Praticio Leiva, dir. de publ., *La ronda Uruguay y el desarrollo de América Latina*. Santiago (Chili), CLEPI.
- Woods, Ngaire. 1998. « Governance in International Organisations: The Case for Reform in the Bretton Woods Institutions. » *International Financial and Monetary Issues*. Genève, CNUCED.
- Woods, Ngaire et Amrita Narlikar. 2001. « Governance and the Limits of Accountability: The WTO, the IMF and the World Bank. » *International Social Science Journal* 53 (4): 569-83.





CHAPITRE 3

VERS UN RÉGIME COMMERCIAL MONDIAL AXÉ SUR LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN

Les règles et les procédures du régime commercial multilatéral déterminent les avantages que les pays peuvent en retirer. Dans ce chapitre, nous examinons les principes de ce régime et proposons des moyens de donner, dans ce régime, une priorité plus grande au développement humain.

LE RÉGIME COMMERCIAL MULTILATÉRAL ET SES IMPLICATIONS POUR LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN

L'étendue et la profondeur des questions examinées par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont augmenté, et les négociations impliquant des arbitrages et des objectifs multiples sont de plus en plus complexes; cette complexité reflète la diversité des conditions économiques considérable des pays membres. Elle reflète également les problèmes que pose un régime commercial qui exige de tous ses membres qu'ils souscrivent des engagements également contraignants.

Il existe une contradiction fondamentale entre l'idée de fixer des règles universelles du commerce international et celle de donner aux États membres la latitude suffisante leur permettant d'établir des politiques adaptées à leur situation économique. L'actuel régime commercial loge tous les pays à la même enseigne – et cela reflète invariablement les besoins et les exigences des pays industriels puissants. Cette démarche conviendrait si tous les membres de l'OMC avaient, dans le système, commercial, des besoins similaires. Mais il existe entre eux de vastes disparités, de sorte que certains membres ont beaucoup de mal à se conformer à nombre d'accords de l'OMC. Beaucoup de pays en développement, sont donc peu satisfaits du système actuel, car les gains escomptés du commerce international ne se sont pas concrétisés.

Une analyse de ce mécontentement doit distinguer le rôle propre de la formulation des politiques intérieures et celui que joue le régime commercial international. La formulation des politiques intérieures détermine l'efficacité avec laquelle les pays utilisent le commerce international pour assurer leur développement à long terme, tandis que le régime international détermine les possibilités qu'ont les pays de tirer véritablement des avantages du commerce. On ne peut donc reprocher au régime international d'être la cause de l'incapacité des gouvernements de concevoir des politiques appropriées. Mais il peut et doit être tenu pour responsable de la limitation des choix qui s'offrent aux gouvernements – et du fait qu'il les engage parfois dans des voies de garage. Si la nécessité d'un régime commercial multilatéral équitable et fondé sur des règles est incontestable, la question essentielle se pose néanmoins de savoir si le régime permet vraiment aux pays en développement de se donner des politiques favorables au développement humain.

La deuxième partie de cet ouvrage examine les différents accords commerciaux et les problèmes qu'ils soulèvent, en se demandant s'ils limitent la marge de manoeuvre des pays et s'ils offrent des possibilités de développement humain par le commerce.

PREMIÈRE PARTIE. COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

Deux types de problèmes et d'accords sont examinés. Le premier est l'ensemble des questions dites « anciennes » auxquelles s'appliquent les disciplines de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et les sujets des nombreux pourparlers multilatéraux organisés par le GATT. La plupart, sinon la totalité, des débats qui portaient sur ces questions – l'agriculture, les produits de base, les textiles, les mesures antidumping, les tarifs douaniers industriels, les normes et les subventions – retentissaient sur le volume et la nature du commerce international.

Le deuxième groupe de questions, les questions « nouvelles », sont celles à propos desquelles il n'y avait pratiquement pas de débat avant le Cycle d'Uruguay. Ces questions ont maintenant fait l'objet d'accords qui sont administrés par l'OMC ou qui sont en cours d'examen dans ses groupes de travail. La plupart ont une incidence beaucoup plus directe sur les politiques nationales que les questions régies par le GATT ou examinées autrefois dans son cadre. Les nouvelles questions sont notamment les accords sur les Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), les accords sur les mesures concernant les investissements qui sont liées au commerce des marchandises (MIC) et l'Accord général sur le commerce des services, mais aussi les nouveaux domaines de négociation (comme l'environnement) et les nouveaux domaines de concertation (investissement, politique de la concurrence, transparence dans les achats publics, facilitation du commerce).

Les principes et les caractéristiques du GATT

L'objectif premier de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) était d'assurer un commerce international stable et non discriminatoire par l'application inconditionnelle du principe de la nation la plus favorisée, le principe du traitement national, la réduction des tarifs douaniers et l'interdiction des restrictions quantitatives sur le commerce des marchandises (voir encadré 2.2 du chapitre 2). Ces principes sont couverts par les trois premiers articles de l'Accord. Les autres articles et les codes ultérieurs du Cycle de Tokyo, publiés en 1979, visaient à assurer la cohérence de ces principes, en prévoyant les exceptions indispensables. En outre, les parties contractantes étaient encouragées à participer à des négociations multilatérales afin de réduire les tarifs douaniers et les autres obstacles tarifaires.

L'acceptation des règles multilatérales réduisait l'incertitude et les coûts de transaction dans l'échange de biens et de services. Elle réduisait aussi les coûts de transaction des négociations de ces règles, étant donné que le coût de la négociation d'un accord multilatéral, pour un pays donné, était bien inférieur au coût de la négociation d'accords similaires avec chacun de ses partenaires commerciaux. Cela signifie que les négociations entraînent des économies d'échelle. À mesure qu'un plus grand nombre de pays se conformaient aux règles définies par le régime commercial, être en dehors de ce régime devenait de plus en plus coûteux. En spécifiant les règles du jeu, le GATT excluait les changements arbitraires et rendait le commerce international plus prévisible et moins instable. Mais avec le Cycle de Tokyo, le GATT s'est écarté de l'adhésion uniforme aux règles : les codes de ce cycle n'étaient acceptés que par les pays qui en faisaient le choix. Cette évolution a modifié les obligations des différents pays, entraînant une fragmentation de l'Accord général.

La philosophie du GATT était le principe de la réciprocité et de l'avantage mutuel, avec une prédilection pour la liberté des échanges. L'application inconditionnelle de la nation la plus favorisée assurait, dans un sens légal, que tous les pays profiteraient des concessions accordées par d'autres pays. Mais il n'y avait pas, en revanche, d'assurance que le commerce de tous les pays augmenterait. Le régime supposait que tous

VERS UN RÉGIME COMMERCIAL MONDIAL

les pays seraient également capables de profiter des concessions réciproques et de mettre le commerce international au service du développement humain. Mais en raison de niveaux très inégaux de développement et de potentiel des différents membres du système commercial, le principe de la réciprocité a été rendu moins rigoureux pour les pays en développement. Ceux-ci ont également été exemptés de nombreuses obligations et de nombreux accords contraignants découlant du GATT. De ce fait, ils n'étaient pas considérés comme des membres à part entière du régime : ils profitaient simplement des concessions que les pays industriels s'accordaient mutuellement.

En 1982, les pays industriels ont demandé l'ouverture d'un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales, en partie pour permettre aux sociétés transnationales d'étendre leurs opérations au niveau mondial. Ces sociétés estimaient que l'expansion du commerce supposait les mêmes obligations commerciales pour tous les pays, un meilleur accès aux possibilités d'investissement et de communication, pour elles, et une protection plus rigoureuse de leurs avantages technologiques.

Le GATT était essentiellement un club. Les négociations commerciales étaient conduites par un petit groupe de hauts fonctionnaires – principalement des ministères du commerce international, auxquels s'ajoutaient, quand c'était nécessaire, des délégations des ministères des finances, de l'agriculture, des affaires étrangères ou autres ministères techniques. En outre, les négociations étaient suivies de très près par les entreprises privées, qui avaient intérêt à ce que des concessions soient échangées. Le Cycle d'Uruguay s'est déroulé dans une atmosphère de secret, le débat public était très limité, en particulier dans les pays en développement. Ce n'est que quand les premières versions des accords envisagés ont été diffusées que les importantes implications qu'il comportait sont devenues apparentes. À quelques exceptions près, il n'y a pas eu de possibilités réelles d'examiner ou de débattre les implications de ces accords pour le développement humain, même dans les pays industriels.

Les accords de l'OMC et la latitude de choisir une politique intérieure

Plusieurs accords de l'OMC retentissent sur le commerce de façon indirecte en modifiant les spécifications de la demande et de l'offre intérieures. Parmi ces accords figurent les accords sur les subventions intérieures, le commerce des services, les mesures concernant les investissements qui sont liées au commerce des marchandises, et les accords sur les droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce. Ces accords ont été obtenus par des concessions mutuelles, et non après des analyses de leurs implications pour les différents groupes de population dans les différents pays. La disposition relative à l'engagement unique – qui est le résultat du Cycle d'Uruguay – fait obligation aux membres de l'OMC d'accepter tous ces accords, en sus des engagements de réduire les droits de douane (voir chapitre 2, en particulier l'encadré 2.1).

Les pays en développement ont accepté l'engagement unique – et ont ainsi évité la création d'un système à deux niveaux – de façon à pouvoir être considérés comme des partenaires à part entière dans le système du commerce international. Sous la notion d'engagement unique, des accords ont été acceptés moyennant la promesse d'avantages projetés nets globaux – et non pas d'avantages projetés nets pour chacun des accords. Dans une analyse du Cycle d'Uruguay (Ostry, 2000, p. 4), on parle à ce sujet de « grand marchandage », c'est-à-dire l'inclusion de l'agriculture et des textiles, que les pays en développement voulaient voir figurer, ainsi que les ADPIC et les services, ce que les pays industriels voulaient voir figurer dans la négociation. La clause de l'engagement unique a ainsi forcé les pays en développement à accepter des politiques intérieures ayant des implications pour le développement humain qui n'ont pas

PREMIÈRE PARTIE. COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

été déterminées, et moins encore analysées.

Un accord négocié sur le plan international ne peut servir tous les objectifs que poursuivent les pays parties. C'est par définition un compromis, négocié après de longues négociations. C'est pourquoi il est très important que ces accords, à tout le moins, soient bénins, et permettent aux pays de choisir des politiques qui améliorent leur développement humain.

En empiétant sur le domaine de la politique des pays concernés, l'OMC a réduit la marge de manoeuvre des équipes dirigeantes dans le choix des politiques économiques. Bien qu'un accès plus large aux marchés puisse parfois créer des possibilités de croissance économique et d'une amélioration du bien-être de la population, cela ne suffit pas pour le développement humain. En fait, cette conception mercantiliste est souvent contraire à l'objectif de développement humain, soit en contraignant les pays en développement à adopter des politiques ayant des coûts d'opportunité bien réels, soit en alourdissant le coût de politiques qui seraient plus indiquées (Malhotra, 2002). Certaines conditions institutionnelles et économiques préalables doivent être réunies pour qu'un accès élargi aux marchés se traduise par de meilleurs résultats sur le plan du développement humain. Plusieurs accords de l'OMC, pourtant, restreignent l'aptitude des gouvernements à réunir ces conditions préalables.

Quatre principes fondamentaux du commerce international

Est-il possible de préserver l'autonomie des pays en développement dans leur recherche des objectifs de développement humain, tout en respectant le désir des pays industriels de maintenir des normes élevées de droit du travail, de droit social et de protection de l'environnement? Des arrangements dans cet esprit permettront-ils d'éviter d'aboutir à un régime commercial mondial vicié par le protectionnisme, le bilatéralisme et la formation de blocs commerciaux régionaux? Et de tels arrangements seraient-ils favorables au développement? La réponse à toutes ces questions est : oui, si quatre principes fondamentaux sont acceptés et mis en pratique.¹

LE COMMERCE INTERNATIONAL COMME MOYEN VERS UNE FIN, ET NON COMME FIN EN SOI. La première étape est de cesser d'attacher une signification normative au commerce lui-même. L'étendue réelle de l'accès aux marchés et le volume du commerce engendré par le régime commercial international sont de piètres indicateurs de son bon fonctionnement. Comme le souligne le préambule de l'accord de l'OMC, le commerce est utile uniquement dans la mesure où il sert des objectifs sociaux et développementaux plus généraux. Les pays en développement ne devraient pas se préoccuper d'accroître leur accès aux marchés étrangers, s'ils ne peuvent y parvenir qu'en compromettant ou en méconnaissant des problèmes de développement plus fondamentaux, sur leur territoire. Les pays industriels devraient équilibrer les intérêts de leurs exportateurs et des sociétés transnationales d'un côté et ceux de leurs travailleurs et de leurs consommateurs de l'autre.

Les partisans de la mondialisation reviennent constamment sur les changements politiques et institutionnels que les pays doivent introduire pour élargir le commerce international et se rendre plus attrayants aux yeux des investisseurs étrangers. Mais c'est là un autre exemple de confusion des moyens et des fins. Au mieux, le commerce international est un moyen de réaliser les objectifs de la société : prospérité, stabilité, liberté, meilleure qualité de vie. Les opposants à l'OMC soupçonnent –et sont même irrités par l'éventualité– que quand l'heure de vérité sera venue, l'OMC permette au commerce international de l'emporter sur les considérations d'environnement et de

VERS UN RÉGIME COMMERCIAL MONDIAL

droits de l'homme. De plus, les pays en développement ont raison de résister à un système qui mesure leurs besoins dans la perspective de l'expansion du commerce mondial plutôt qu'à l'aune de la réduction de la pauvreté et du développement humain. Renverser ces priorités aurait une implication concrète simple mais puissante. Au lieu de demander quel type de système commercial multilatéral maximise les perspectives de commerce extérieur et d'investissement, les analystes devraient se demander quel type de système multilatéral répond au mieux au souci de tous les pays de poursuivre leurs propres objectifs de développement et de défendre leurs propres valeurs.

LES RÈGLES DU COMMERCE DOIVENT PERMETTRE LA DIVERSITÉ DES INSTITUTIONS ET DES NORMES NATIONALES. Comme le souligne le chapitre premier, il n'y a pas de recette unique de la croissance économique. Bien que les incitations marchandes, des droits de propriété bien clairs, la concurrence, la stabilité économique soient des besoins universels, ils peuvent se concrétiser dans des formes institutionnelles diverses, et cela a été le cas. Les stratégies d'investissement nécessaires pour faire décoller une économie peuvent également prendre des formes diverses.

De plus, les citoyens de pays différents ont des préférences différentes quant au rôle à donner à l'État ou quant à l'organisation de la protection sociale, si parfaites que soient l'expression ou la détermination de ces préférences. Les points de vue sont différents sur la nature et l'étendue de la réglementation des techniques nouvelles (comme celles des organismes génétiquement modifiés) ou concernant la protection de l'environnement, les politiques de protection des droits de propriété intellectuelle ou l'extension de la protection sociale et plus généralement, l'ensemble de la relation générale entre efficacité et équité.

Les nations riches et les nations pauvres ont des besoins différents en matière de protection de l'environnement et de protection des brevets. Les pays pauvres doivent conserver une certaine marge de manoeuvre dans le choix des politiques de développement, dont les pays riches au contraire n'ont plus besoin. Quand des pays utilisent le système commercial pour imposer leurs préférences institutionnelles à d'autres pays, ils compromettent la légitimité et l'efficacité du système. Les règles du commerce doivent rechercher une coexistence pacifique entre les pratiques nationales, et non leur harmonisation complète.

LES PAYS ONT LE DROIT DE PROTÉGER LEURS INSTITUTIONS ET DE CHOISIR LEUR MODE DE DÉVELOPPEMENT. Les opposants au régime commercial actuel font valoir que le commerce mène à une course à l'abîme, les pays étant entraînés vers les niveaux les plus bas de protection de l'environnement, de la main-d'oeuvre et du consommateur. Les partisans du régime commercial actuel estiment au contraire qu'il n'y a guère de preuve que le commerce compromette les normes nationales. Les pays en développement se plaignent que les règles commerciales sont trop envahissantes et ne leur laissent pas assez de marge de manoeuvre pour définir des politiques favorables au développement. Les partisans de l'OMC répondent que les règles de l'OMC prévoient une utile discipline contre des politiques néfastes, qui, autrement, entraîneraient un gaspillage de ressources et compromettraient le développement.

L'un des moyens de sortir de cette impasse est d'admettre que les pays peuvent maintenir des normes et des politiques nationales dans ces domaines, tout en limitant l'accès à leurs marchés ou en suspendant les obligations qui leur incombent au titre de l'OMC si le commerce international compromet les pratiques intérieures qui ont un large appui populaire. Par exemple, les pays pauvres devraient pouvoir subventionner des activités industrielles (et indirectement leurs exportations), si c'est là un

PREMIÈRE PARTIE. COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

élément d'une stratégie de développement ayant un large appui et cherchant à stimuler le potentiel technologique. Dans certains cas, les pays avancés pourraient chercher une protection temporaire contre des importations provenant des pays en développement.

L'OMC s'est déjà dotée d'un système de sauvegarde pour protéger les entreprises contre un essor brutal des importations. L'extension de ce principe, protéger le choix de développement d'un pays – avec des restrictions légales appropriées contre des abus possibles – rendrait sans doute le régime commercial mondial plus favorable au développement et aussi plus solide. En autorisant des clauses de sortie, de cette façon, on s'exposerait à certains risques. Il faut en effet envisager que les nouvelles procédures puissent être utilisées abusivement pour des fins protectionnistes et pour ouvrir la voie à une action unilatérale sur un large front, en dépit du seuil élevé envisagé ici.

Mais comme nous l'avons montré, les dispositions actuelles comportent également des risques. En l'absence d'une réflexion originale et d'institutions novatrices, restreindre l'espace qui peut être laissé à des différences institutionnelles revient à compromettre les perspectives de développement. Cela peut également entraîner la prise de mesures nouvelles dans « une zone grise » entièrement en dehors de la discipline multilatérale. Ces conséquences sont beaucoup plus graves que celles d'un régime de sauvegarde élargi.

MAIS LES PAYS N'ONT PAS LE DROIT D'IMPOSER LEURS PREFERENCES INSTITUTIONNELLES A D'AUTRES PAYS. L'utilisation de clauses de sortie pour préserver les choix d'un pays doit être très nettement distinguée de leur utilisation pour imposer ces choix à d'autres pays. Les règles du commerce ne sauraient forcer les Américains à manger des crevettes qui seraient prises d'une façon que la plupart des Américains jugeraient inacceptable – mais elles ne doivent pas non plus permettre aux États-Unis d'utiliser des sanctions commerciales pour modifier la façon dont des nations étrangères pratiquent la pêche. Les citoyens des pays riches qui sont authentiquement préoccupés par l'état de l'environnement ou la protection des travailleurs dans les pays en développement peuvent agir de façon plus efficace par d'autres filières que le commerce – par exemple par la diplomatie ou au moyen de l'aide extérieure. Les sanctions commerciales, utilisées pour promouvoir les préférences d'un pays, sont rarement efficaces et dans la plupart des cas n'ont aucune légitimité morale.

UN REGIME COMMERCIAL RESPECTUEUX DU DEVELOPPEMENT HUMAIN EST POSSIBLE

Un régime commercial respectueux du développement humain donnerait aux gouvernements la marge de manoeuvre voulue pour suivre des politiques appropriées et, de préférence, aiderait les pays en développement à accroître leur capacité de profiter du commerce. Pour atteindre ces objectifs, le régime commercial devrait :

- *Mener une évaluation du développement humain.* Une évaluation du développement humain devrait être réalisée pour analyser les conséquences actuelles et futures de chacun des accords de l'OMC dans divers pays, pour le développement humain, pour estimer les coûts de l'application des accords actuels envisagés, pour tous les membres de l'OMC, et pour présenter les implications de ces accords dans les différents scénarios d'assistance technique augmentée, de mise en oeuvre échelonnée et d'élargissement de l'accès aux marchés. Cette évaluation devrait être réalisée par un programme de recherche crédible et indépendant établi avec l'approbation de tous les membres de l'OMC. Sans être légalement contraignants, les résultats de cette évaluation devraient être pris en compte dans de futures négociations et

VERS UN RÉGIME COMMERCIAL MONDIAL

permettre de s'assurer que les accords commerciaux soient plus favorables qu'à présent au développement humain.

- *Appui à des stratégies de développement diverses.* Le régime commercial est un moyen de servir les buts nationaux de ses membres et n'est utile que pour autant que ceux-ci considèrent comme dans leur intérêt d'y participer. Ainsi, le régime commercial ne devrait pas systématiquement favoriser ou léser un ensemble quelconque de pays ou d'intérêts. Ce résultat n'est possible que si le régime commercial facilite les divers programmes de développement des différents pays – leur laissant la faculté la plus grande de concevoir des politiques de développement adaptées à leur situation. Le régime commercial devrait donc faciliter le commerce dans le contexte plus vaste du développement, et ne devrait pas chercher à uniformiser les politiques nationales.
- *Élargir l'accès aux marchés pour les pays en développement.* Le régime commercial multilatéral a été créé pour faciliter la circulation des marchandises et des services entre les pays de façon prévisible, équitable, fondée sur des règles. Pour que des pays en développement puissent retirer tous les avantages du commerce, ils doivent avoir accès aux marchés des pays industriels.
- *Autoriser des règles asymétriques.* En matière de commerce, la méthode consistant à loger tous les pays à la même enseigne ne fonctionne pas. L'application de règles identiques à des membres inégaux piège les pays les plus faibles dans une relation commerciale non satisfaisante pour eux et ne répond pas à leurs besoins de développement. Pour que le régime commercial favorise le développement, au lieu de le restreindre, ces règles devraient tenir compte de la très grande diversité des situations économiques des membres du système commercial. Par exemple, les principes de réciprocité et de non-discrimination devraient être liés à la capacité économique des pays. Un des moyens d'y parvenir serait d'appliquer ces principes au sein de groupes de pays se trouvant à des niveaux similaires de développement humain – et donc d'introduire dans le régime une certaine dissymétrie nécessaire entre les différents groupes de pays en développement et de pays industriels. Cette méthode permettrait aux pays en développement de souscrire moins d'engagements et de disposer d'une plus grande marge de manoeuvre dans la formulation des politiques, tout en faisant obligation aux pays industriels d'ouvrir leurs marchés aux importations venant des pays en développement.
- *Concilier des règles asymétriques et les exigences de l'accès aux marchés.* Les pays en développement doivent avoir plus largement accès aux marchés des pays industriels pour parvenir à un niveau de développement où ils peuvent faire concurrence à ceux-ci sur un pied d'égalité. Mais l'accès aux marchés ne suffit pas. Avec la baisse des cours des produits de base et en raison de leur spécialisation dans la fabrication de produits à faible valeur ajoutée, les pays en développement profitent beaucoup moins du commerce international que les pays industriels. Et, contrairement, là aussi, aux pays industriels, les pays en développement n'ont pas les moyens d'indemniser leurs acteurs intérieurs qui seraient lésés par une plus grande ouverture de l'économie (Mendoza, 2003). Les règles de l'OMC devraient donc refléter cette différence de capacités, en permettant aux pays en développement de les observer avec une plus grande flexibilité.

PREMIÈRE PARTIE. COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

- *Assurer sa durabilité.* Un régime commercial asymétrique profitera à tous ses membres si les coûts à court terme, dans les pays industriels –du fait de la perte des marchés et de la concurrence accrue des importations– sont inférieurs aux avantages d'efficacité et de bien-être à court et à long termes. À court terme, les consommateurs des pays industriels profiteront d'importations moins coûteuses, plus variées et peut-être d'une allocation des ressources plus efficace. À long terme, la croissance plus rapide dans les pays en développement accroîtra le pouvoir d'achat de leur population, augmentera leur demande d'importations –en particulier pour des produits à forte valeur ajoutée– et entraînera une plus grande concurrence sur la qualité et potentiellement des gains plus importants résultant du commerce. De plus, une grande partie des coûts du commerce à court et à long termes dans les pays industriels comme les pays en développement peuvent être atténués par des politiques économiques bien conçues (CNUCED, 2002). En équilibrant les coûts et les avantages et en offrant des options qui reflètent les inégalités et les stades différents de développement atteints par ses membres, le régime commercial multilatéral peut paraître suffisamment séduisant pour que tous les pays s'y rallient et jouissent de ses avantages.

DE L'ÉCHANGE MARCHAND AU DÉVELOPPEMENT HUMAIN

Les économistes considèrent l'OMC comme une institution conçue pour développer le libre-échange et donc pour accroître le bien-être du consommateur – dans les pays en développement comme dans les pays industriels. En réalité, l'OMC permet aux pays de négocier l'accès aux marchés. Le libre-échange n'est pas le résultat typique de ce processus, et ce que les négociateurs ont à l'esprit n'est pas le bien-être du consommateur et moins encore le développement. En fait, la plupart des négociations commerciales multilatérales ont été caractérisées par des litiges entre les exportateurs et les sociétés transnationales des pays industriels d'un côté (qui l'ont généralement emporté) et des intérêts concurrents, dans les pays en développement et industriels (habituellement mais pas uniquement la main-d'oeuvre). Alors que la théorie voudrait que les bénéficiaires du libre-échange en soient surtout les consommateurs, ils ne figurent guère dans le tableau.²

L'OMC est interprétée, dans ce contexte, comme un processus politique impliquant d'intenses démarches par les groupes d'exportateurs américains ou européens ou par des compromis entre ces groupes et d'autres groupes nationaux. Le traitement différentiel des produits manufacturés et de l'agriculture (ou des textiles, de l'habillement et d'autres articles dans l'industrie manufacturière), le régime antidumping et le régime de la protection des droits de propriété intellectuelle, pour ne prendre que certaines anomalies majeures en exemple, sont tous le résultat de ce processus. Il est essentiel de bien le comprendre car cela met en évidence le fait que presque rien, dans la structure des négociations commerciales multilatérales, est de nature à assurer que leurs résultats sont compatibles avec les objectifs du développement humain.

Il existe au moins trois causes de divergence entre ce que nécessiterait le développement humain et ce que fait l'OMC. D'abord, même si le libre-échange était optimal pour le développement au sens large, ce n'est pas ce que poursuit l'OMC. Deuxièmement, même si c'était le cas, il n'y aucune garantie que le libre-échange soit la meilleure politique commerciale pour les pays se trouvant encore à un faible niveau de développement. Troisièmement, la conformité aux règles de l'OMC, même quand elles ne sont pas néfastes en soi, a pour effet de faire passer à l'arrière-plan une con-

VERS UN RÉGIME COMMERCIAL MONDIAL

ception plus complète du développement – aussi bien aux niveaux national qu'international.

Passer de la question de l'accès aux marchés à celle du développement humain signifierait que le régime commercial ne devrait plus être perçu dans l'optique de la maximisation du commerce des biens et des services. Au contraire, la question devrait être de savoir si le commerce –dans les dispositions actuelles et proposées– maximise les possibilités de développement humain au niveau national. Ce changement d'orientation suppose que les pays en développement forment leurs besoins non pas principalement en termes d'accès aux marchés, mais en termes d'autonomie de leur politique économique, pour être à même d'appliquer des innovations institutionnelles.

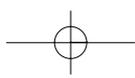
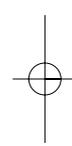
L'OMC ne devrait pas être conçue comme une institution visant principalement à harmoniser la situation entre les différents pays, à réduire les différences institutionnelles, mais au contraire comme une institution gérant l'interaction entre les différents systèmes nationaux. La conception actuelle et la mise en oeuvre des accords de l'OMC sont loin de permettre de façon satisfaisante cette autonomie dans le choix des politiques.

NOTES

1. La présente section s'inspire de Rodrik (2001).
2. La présente section s'inspire de Rodrik (2001).

RÉFÉRENCES

- CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement), 2002. *Trade and Development Report: Developing Countries in World Trade*. Genève.
- Malhotra, Kamal, 2002. « Doha: Is It Really a Development Round? » Document directif sur le commerce et l'environnement. Washington, Carnegie Endowment for International Peace.
- Mendoza, Ronald U., 2003. « The Multilateral Trade Regime: A Global Public Good for All? » In Inge Kaul, Pedro Conceicao, Katell Le Goulven et Ronald U. Mendoza, dirs. de publ., *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. New York, Oxford University Press.
- Narlikar, Amrita, 2001. « WTO Decision Making and Developing Countries. » Trade Related Agenda, Development and Equity (T.R.A.D.E.) Document de travail 11. Genève, Centre du Sud.
- OMC (Organisation mondiale du commerce), 1999. *Trading into the Future*. Genève.
- Ostry, Sylvia, 2000. « The Uruguay Round North-South Bargain: Implications for Future Negotiations. » Texte établi pour une conférence sur l'économie politique du droit commercial international. 15 et 16 septembre, Minneapolis, University of Minnesota.
- , 2002. « The World Trading System: In Dire Need of Reform. » Document présenté à la Conférence « Canadiens in Europe », août, Bruxelles, Centre for European Policy Studies.
- Oxfam International, 2002. « Rigged Rules and Double Standards: Trade, Globalization and the Fight against Poverty. » Oxford.
- Réseau du tiers monde, 2001. « The Multilateral Trading Regime: A Development Perspective. » Document de travail établi pour le projet commerce international et développement humain durable. New York, PNUD.
- Rodrik, Dani, 2001. « The Global Governance of Trade As If Development Really Mattered. » Document de travail établi pour le projet commerce international et développement humain durable. New York, PNUD.





CHAPITRE 4

RÉFORME DES RÈGLES DU COMMERCE MONDIAL

Dans le présent chapitre, nous chercherons à concrétiser les suggestions faites au chapitre 3 pour transformer le système commercial multilatéral actuel en un système axé sur le développement humain. Nous analyserons les questions urgentes et les défis à relever en matière de gouvernance mondiale du commerce et ferons des recommandations pour améliorer cette gouvernance de façon conforme aux objectifs du développement humain. Nous ferons aussi une analyse des accords commerciaux régionaux et des suggestions en ce qui concerne l'évolution de leurs liens avec le système multilatéral.

LA NÉCESSAIRE RÉFORME DU SYSTÈME COMMERCIAL MONDIAL

L'impression très courante qu'il est urgent de réformer le Système commercial multilatéral a placé celui-ci sous les feux de l'actualité depuis la Conférence ministérielle de 1999 de l'OMC qui s'est tenue à Seattle (États-Unis). Comme ce système est administré par une organisation jeune, dirigée par ses membres et dans laquelle chaque membre a une voix, et que la majorité des membres sont des pays en développement, il devrait être possible de le réformer sérieusement. Mais quels sont les points à réformer?

L'engagement unique qui a donné naissance à l'Organisation mondiale du commerce oblige ses membres à accepter en même temps un large éventail d'accords, ce qui est un mécanisme sans équivalent parmi les organisations multilatérales (voir chapitres 2 et 3). Le principe de l'engagement unique a apporté certains avantages aux pays en développement, mais il pourrait faire beaucoup plus pour le développement humain s'il était conçu de façon à ce que les règles et obligations commerciales tiennent compte des intérêts de tous les pays et intègrent des objectifs de développement humain. Un traitement spécial et différencié plus efficace et significatif pourrait contribuer à la réalisation de ces objectifs.

Le traitement spécial et différencié

Un traitement spécial et différencié axé sur le développement humain devrait se fonder sur deux postulats. Premièrement, les conditions de départ de chaque pays sont différentes. Deuxièmement, les capacités d'intégration dans l'économie mondiale diffèrent selon les pays et une libéralisation réciproque des échanges entre pays ayant des capacités similaires pourrait apporter des gains importants.

Un véritable traitement spécial et différencié donnerait aux pays en développement la marge de manœuvre dont ils ont besoin pour mettre en œuvre des politiques de promotion du développement humain. Il devrait aussi accorder aux pays en développement un accès au marché préférentiel et garanti pour appuyer les politiques visant à mettre le commerce international au service du développement humain. Le principe du traitement spécial et différencié a été réaffirmé à la Conférence mi-

PREMIÈRE PARTIE. COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

nistérielle de 2001 de l'OMC qui s'est tenue à Doha (Qatar), ce qui donne à la communauté internationale une excellente occasion d'atteindre les objectifs du développement humain.

Quoi qu'il en soit, pour que les accords commerciaux contribuent véritablement au développement humain, il faut un consensus clair au sujet du traitement spécial et différencié. C'est pourquoi on espère que la prochaine Conférence ministérielle de l'OMC, qui se tiendra en septembre 2003 à Cancún (Mexique), débouchera sur une déclaration relative au traitement spécial et différencié et au développement humain. Cette déclaration pourrait porter sur les politiques menées dans les domaines de l'éducation, du transfert de technologies, de la protection de l'environnement, de l'égalité des sexes, de la préservation de l'intégrité et de la diversité culturelle, de l'accès universel aux soins de santé, de l'accès universel à l'énergie et du droit d'employer les connaissances traditionnelles au service du développement humain.

Si les membres adoptaient une telle déclaration, cela signifierait que le traitement spécial et différencié deviendrait une règle générale et ne serait plus une exception ou un cas particulier, ce qui est extrêmement souhaitable, qu'il y ait ou non déclaration. Il faudrait aussi que le traitement spécial et différencié soit inconditionnel, contraignant et opérationnel, et que les pays concernés puissent déroger à certaines obligations de l'OMC s'ils peuvent démontrer que cela est nécessaire pour atteindre des objectifs de développement humain. Pour cela, il faudra introduire plus de souplesse dans le fonctionnement de l'engagement unique.

Il convient de regrouper les pays en fonction de leur niveau de développement humain, et de promouvoir des engagements réciproques au sein de chaque groupe et des relations asymétriques entre ces groupes. Le transfert d'un pays d'un groupe à un autre devrait se fonder sur des critères clairs et objectifs, tels que des indicateurs globaux de capacités humaines et technologiques ou la réalisation de certains des Objectifs de développement du Millénaire. Il conviendrait de donner aux engagements pris à la troisième Conférence des Nations Unies sur les PMA en 2001 un statut contractuel dans le cadre de l'OMC afin d'aider ces pays à atteindre ces objectifs.

La structure institutionnelle de l'OMC

La structure institutionnelle de l'OMC est la plus démocratique de celle de toutes les organisations multilatérales et n'appelle donc pas de transformation majeure. Toutefois, elle devrait permettre une organisation et une participation plus efficace de coalitions de pays en développement. Outre les groupes sous-régionaux officiels de pays en développement, comme l'Association des nations d'Asie du Sud-Est (ANASE) et le Marché commun du Sud (MERCOSUR), et des groupes régionaux plus larges, comme le groupe africain, des alliances ponctuelles, fondées sur des intérêts communs ou sur des niveaux de développement similaires, ou les deux, peuvent être efficaces. Comme exemples d'alliance de ce genre, on peut mentionner le « Groupe des pays partageant les mêmes idées » et le groupe des pays les moins avancés, qui sont des groupes de pays en développement, ainsi que le groupe de Cairns, qui réunit des pays en développement et des pays industriels autour de questions concernant le commerce des produits agricoles.

Il convient d'encourager la formation de groupes de ce genre et de les autoriser à participer de façon plus officielle aux négociations de l'OMC (voir Schott et Watal, 2000; et Das, 2000). Il est probable que l'approche la plus appropriée et efficace consisterait à s'appuyer sur différents groupes pour chaque domaine de négociation, ce qui laisserait la possibilité de former des alliances entre pays en développement ou

RÉFORME DES RÈGLES DU COMMERCE MONDIAL

entre pays en développement et pays industriels. De telles alliances ne se substitueraient pas à la participation individuelle des pays et ne voteraient pas à la place des pays dans les réunions du Conseil général ou des conférences ministérielles. Leur but principal serait de sortir de l'impasse institutionnelle que crée la multiplication des réunions informelles portant sur des questions ou accords particuliers, qui débouchent sur un consensus adopté à huis clos. Ce processus informel de recherche d'un consensus a fini par avoir beaucoup plus d'influence sur les décisions prises à l'OMC que les processus officiels.

Le programme de réforme

Le programme de travail du système commercial mondial est très chargé et de nombreuses réformes sont nécessaires dans l'administration du commerce mondial et dans certains accords et questions au sujet desquels les négociations sont terminées ou viennent de commencer. Par conséquent, quelle que soit leur validité, il ne faut pas surcharger le programme de travail de nouvelles questions pour le moment.

En outre, il faut limiter ce programme à des questions commerciales qui sont vraiment multilatérales et qui exigent un accord multilatéral. Il ne faut pas l'employer pour forcer un accord sur un éventail beaucoup plus large de questions normatives ou autres.

Le règlement des différends

Le mécanisme de règlement des différends de l'OMC est un des piliers institutionnels du système commercial multilatéral et, à bien des égards, il représente un progrès notable par rapport au mécanisme employé dans le cadre de l'ancien Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Le processus actuel est mieux limité dans le temps, plus prévisible, plus cohérent et s'applique de façon contraignante à tous les membres. Toutefois, il est aussi exposé à des interprétations plus étroites et un excès de juridisme, même si l'on a, avec la Déclaration de Doha sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) et la santé publique un précédent qui permettrait de remédier à ce travers.

Sans remettre en question les aspects positifs du mécanisme de règlement des différends, il faut apporter des modifications importantes à ses règles et à son fonctionnement. Cela est dû en partie au fait qu'il est généralement admis que les sanctions commerciales sont un moyen acceptable, et le seul moyen efficace de faire respecter les engagements internationaux. C'est cette façon de voir les choses qui a inspiré des initiatives visant à faire entrer dans le cadre du système commercial multilatéral des aspects de l'interaction économique internationale qui vont bien au-delà du commerce transfrontière de marchandises. À cet égard, la réforme est essentielle car, en cas de différend, le recours ultime du lésé est de prendre une mesure commerciale de rétorsion contre une grande puissance commerciale, si bien que les pays en développement sont en position de faiblesse, leur menace de rétorsion étant rarement crédible. Des propositions ont été faites pour remédier à ce déséquilibre structurel.

En outre, on a besoin de mécanismes pour faire en sorte que tous les pays respectent les décisions de l'OMC. On pourrait par exemple prévoir des astreintes pour les pays qui tardent à donner effet aux dispositions d'un arrêt de règlement des différends. Il conviendrait aussi d'envisager une clause d'action collective qui pourrait être invoquée lorsque des membres puissants refusent de respecter un arrêt de règlement des différends.

La clause d'action collective nécessiterait un examen très soigneux avant de pou-

PREMIÈRE PARTIE. COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

voir être adoptée. Toutefois, une approche moins ambitieuse, comme d'exiger que le pays qui est en violation d'un accord consente des concessions supplémentaires (réductions des droits de douane ou autres mesures d'ouverture des marchés) ou verse une indemnité, serait beaucoup plus difficile à mettre en œuvre car elle exigerait la coopération du pays condamné. Il est peu probable que l'on puisse obtenir cette coopération puisqu'en son absence, l'action serait automatiquement déclenchée.

Le processus décisionnel

Il n'y a jamais de votes officiels à l'OMC : toutes les décisions sont prises par consensus. Il est urgent de réexaminer le fonctionnement du principe du consensus, qui avait été adopté essentiellement pour empêcher les grandes puissances économiques d'être mises en minorité, à propos des questions pour lesquelles elles ne pouvaient pas accepter la volonté de la majorité. Parmi les modifications importantes que l'on peut envisager, l'une des possibilités est d'accroître le quorum requis pour les décisions et d'autoriser les pays qui n'ont pas de délégation à Genève à participer au processus de prises de décisions par vidéo-conférence ou par d'autres moyens.

En outre, on pourrait recourir au vote pour certains types de décision (gouvernance, budget et questions administratives), y compris avec un vote par correspondance ou un vote électronique, en particulier pour les membres qui n'ont pas de délégation à Genève. Cela pourrait retarder certaines décisions, mais devrait aussi permettre de prendre des décisions mieux fondées, à laquelle la majorité des membres adhèreraient vraiment et qui serait donc plus viable.

De plus, les pays en développement devraient employer plus activement le mécanisme du consensus pour s'accorder sur les questions importantes pour eux avant de s'engager dans des négociations détaillées impliquant des concessions réciproques. La Déclaration de Doha sur les ADPIC et la santé publique montre ce qu'il est possible d'obtenir avec une telle approche.

Les relations avec les accords commerciaux régionaux

Il conviendrait que les règles de l'OMC fixent les limites de la portée et de la nature des accords commerciaux régionaux. Toutefois, il faut d'abord assouplir ces règles et faire en sorte qu'elles soient plus propices au développement humain. En particulier, il faut que les règles de l'OMC ménagent une marge de manœuvre suffisante pour répondre aux préoccupations de développement de ses membres ainsi que des non-membres qui sont parties à des accords commerciaux régionaux. Lorsque des accords commerciaux régionaux sont conclus entre des pays industriels et des pays en développement, il faudrait que les règles de l'OMC admettent une certaine non-réciprocité. De plus, il faudrait que des accords régionaux plus ambitieux que l'OMC (OMC-plus), c'est-à-dire qui comportent des obligations plus larges et plus rigoureuses et sont moins flexibles que celles de l'OMC, soient compatibles avec l'OMC.

La transparence

Il faut que l'OMC fonctionne de façon plus transparente et plus responsable devant le public, en particulier à l'égard des organisations de la société civile et des petits pays qui n'ont pas de délégation à Genève. Comme l'OMC est une organisation intergouvernementale, il est sans doute impossible que les organisations de la société civile et le secteur privé puissent jouer un rôle officiel dans ses processus de gestion et de règlement des différends. Néanmoins, l'ONU, la Banque mondiale et d'autres organisa-

RÉFORME DES RÈGLES DU COMMERCE MONDIAL

tions intergouvernementales montrent qu'il est possible d'encourager la participation des organisations de la société civile. Cette participation serait sans doute bénéfique pour le développement humain et pour les pays en développement.

L'appropriation nationale

Dans les pays en développement comme dans les pays industriels, aucune réforme multilatérale des régimes commerciaux et régionaux ne peut se substituer à une appropriation nationale et à une amélioration de la gestion nationale de la politique commerciale. Le problème consiste donc non seulement à accroître l'équité de la gestion commerciale mondiale mais aussi à donner la parole aux groupes vulnérables, notamment les femmes, qui ne sont pas représentés par leur gouvernement au niveau national et international. Cette absence de représentation est inextricablement liée à la question de l'appropriation nationale et empêche en fait cette appropriation. Il convient d'encourager et d'appuyer une large participation et une appropriation nationales, ouvertes à tous les intéressés – parlementaires, organisations de la société civile, communautés et secteur privé. Une telle participation nationale peut apporter une contribution importante au développement humain à long terme.

ANALYSE DE FOND ET QUESTIONS ADDITIONNELLES

Les propositions de réforme ci-dessus sont fondées sur une liste détaillée des problèmes que posent les règles du commerce mondial. Le reste du présent chapitre développe cette analyse.

Le programme

Il y a des vues divergentes en ce qui concerne l'évolution future du système commercial multilatéral. Pour certains, le prochain cycle de négociations doit simplement prolonger le Cycle d'Uruguay, dans le but de durcir les obligations et de les rendre plus contraignantes, ainsi que de les appliquer à de nouveaux domaines. Pour d'autres, les négociations devraient corriger les défauts du système pour qu'il facilite davantage le développement.

Comme nous l'avons déjà indiqué, le principe de l'engagement unique oblige les membres de l'OMC à accepter simultanément de nombreux accords, système qui n'a pas son équivalent dans les autres organisations multilatérales. Par exemple, le FMI n'oblige pas les pays membres à adopter un régime de taux de change particulier. De même, les pays peuvent signer séparément et individuellement les différents traités et conventions relatifs aux droits de l'homme

Au niveau national, le principe de l'engagement unique a considérablement limité la marge de manœuvre des pays en développement, si bien que leurs stratégies de développement doivent être compatibles avec les règles et avec tous les accords du système commercial multilatéral. Du point de vue du développement humain, cela rend d'autant plus urgent l'élaboration et la mise en œuvre de processus de gouvernance qui soient véritablement démocratiques, participatifs et ouverts à tous, tout en tenant compte des réalités des pays en développement.

Néanmoins, l'engagement unique a permis aux pays en développement de devenir des copropriétaires du système commercial multilatéral (Delgado, 1994). Les grandes puissances commencent seulement à se rendre compte de ce que cela signifie. Il est probable que l'engagement unique renforcera le pouvoir de négociation des pays en développement dans certains secteurs traditionnels du commerce international qui présentent un grand intérêt pour beaucoup d'entre eux, comme ceux de l'a-

PREMIÈRE PARTIE. COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

griculture et des textiles et vêtements. Toutefois, pour exploiter au mieux les possibilités de développement humain, il faut que le mécanisme laisse plus de souplesse. À cet effet, on pourrait adopter pour les accords futurs une approche fondée sur une liste positive, similaire à celle qui a été employée pour l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) et, dans l'idéal, appliquer aussi cette approche à certains accords existants (comme l'Accord sur l'agriculture) à la suite des examens en cours.

Au niveau international, l'élargissement du champ d'application des règles commerciales multilatérales a empiété sur le domaine de compétences d'autres organisations internationales. Par exemple, en vertu de l'Accord sur les ADPIC, l'OMC est chargée de l'application d'instruments créés par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI). Cet accord a en outre créé une frontière mal définie avec la Convention sur la diversité biologique. De même, l'AGCS empiète sur le domaine culturel qui est de la compétence de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), ce qui a provoqué une crise de dernière minute dans le Cycle d'Uruguay. L'AGCS établit aussi des disciplines dans des domaines dans lesquels l'Union internationale des télécommunications (UIT) était souveraine. Jusqu'à présent, les tentatives de donner à l'OMC des compétences pour l'application des conventions de l'Organisation internationale du Travail (OIT) ont échoué. Si l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a pu préserver l'intégrité de son domaine de compétence, c'est surtout parce que cela convenait aux grandes puissances.

Le mandat de l'OMC a aussi créé des problèmes de cohérence des politiques appliquées par les organisations multilatérales. Dans certains cas, l'OMC peut être considérée comme un instrument d'application des conditions auxquelles le FMI et la Banque mondiale subordonnent leurs prêts. Toutefois, dans certains cas les règles de l'OMC (comme celles qui régissent le niveau des droits de douane) sont moins rigoureuses que les conditions imposées par le FMI et la Banque mondiale dans le cadre de programmes d'ajustement structurel. De plus, la question de la primauté des disciplines de l'OMC sur celles des accords multilatéraux sur l'environnement et la Convention sur la diversité biologique, en cas de conflit, n'a pas été clarifiée.

L'élargissement du champ d'application du système commercial multilatéral n'est pas dû au fait que les intérêts commerciaux sont prépondérants par rapport aux autres intérêts, mais au fait que les sanctions commerciales paraissent être un moyen crédible de faire respecter les règles. En conséquence, le système commercial est chargé de discipliner beaucoup plus que le commerce mondial. En fait, il est en train de devenir le principal mécanisme de gouvernance mondiale. Dans ces conditions, la Déclaration de Doha sur les ADPIC et la santé publique est une avancée majeure, car pour la première fois la communauté internationale a officiellement reconnu que des accords commerciaux multilatéraux pouvaient compromettre le développement humain et avoir un impact négatif sur le bien-être.

Le traitement spécial et différencié

Les pays en développement essaient de rendre le système commercial multilatéral plus compatible avec leurs besoins et aspirations depuis la Conférence de La Havane qui s'est tenue en 1947-48. Le traitement spécial et différencié est censé compenser les faiblesses inhérentes aux pays en développement face aux pays industriels pour leur permettre de retirer les mêmes avantages du système commercial. La Déclaration de Doha a rendu vie au principe du traitement spécial et différencié et l'on s'efforce de définir une approche qui réponde aux besoins réels des pays en développement. En

RÉFORME DES RÈGLES DU COMMERCE MONDIAL

outre, inspirés par la flexibilité intégrée dans l'AGCS, les pays en développement cherchent à établir des structures qui infléchissent les accords commerciaux multilatéraux dans un sens favorable au développement. Plutôt que d'être considéré comme une exception (souvent temporaire), le traitement spécial et différencié devrait être considéré comme un élément essentiel des droits et obligations multilatéraux.

Rares sont les dispositions de traitement spécial et différencié de l'OMC libellées en termes contractuels, si bien qu'il est difficile de leur donner un contenu concret. (Voir l'annexe 2.1 pour les exceptions aux engagements de l'OMC consentis aux pays en développement et l'annexe 2.2 pour les dispositions spéciales de l'OMC en faveur des PMA). Dans la plupart des cas, l'application d'un traitement spécial et différencié est subordonnée à des négociations visant à proroger les périodes de transition ou est laissée à la discrétion des pays industriels. De plus, ce traitement donne lieu à des différends dont le règlement est long et coûteux. Les pays en développement ont suggéré que toutes les dispositions non contractuelles de traitement spécial et différencié soient transformées en applications contraignantes, ou supprimées, car les accords de l'OMC ne devraient pas contenir de dispositions non contractuelles. L'emploi de termes non contractuels donne l'impression que les accords multilatéraux sont favorables au développement même si ce n'est pas le cas.

Pour ces raisons et pour d'autres encore, la conception et l'application des dispositions de traitement spécial et différencié ont beaucoup préoccupé les pays en développement. Comparées aux éléments qui seraient nécessaires pour un traitement spécial et différencié effectif et significatif, les dispositions existantes sont insuffisantes à plusieurs égards :

- En vertu des accords de l'OMC, les gouvernements peuvent prendre des mesures contre les importations qui causent un dommage ou un préjudice à la branche de production nationale, que ce préjudice ou dommage résulte ou non de pratiques déloyales des États ou des entreprises. Ces mesures de sauvegarde ne sont pas impartiales : les enquêtes faites par les autorités des pays importateurs ont tendance à favoriser les groupes de producteurs en concurrence avec les produits importés, qui demandent une protection et en sont les principaux bénéficiaires. Par conséquent, ces sauvegardes donnent lieu à des abus¹ et ne répondent pas à leur objectif qui est de laisser une certaine marge de manœuvre. Avant de prendre une mesure de sauvegarde il faut établir l'existence d'un dommage, mais les critères employés à cet effet ont été conçus pour répondre aux plaintes des producteurs nationaux. Ces critères sont par exemple une baisse des bénéfices, des pertes d'exploitation ou une diminution du chiffre d'affaires, et ne comportent aucun indicateur de développement humain. Il conviendrait d'employer des indicateurs de développement humain comme critères de l'existence d'un dommage ou de les employer parallèlement lorsqu'un pays recourt à des mesures de sauvegarde commerciale.
- La marge de manœuvre ménagée aux pays en développement prend essentiellement la forme de plafonds différents pour les droits de douane et les subventions, d'une plus grande souplesse dans le respect des engagements et de dispositions spéciales en faveur des PMA. Toutefois, tous ces mécanismes visent à renforcer l'application des politiques impliquées par les accords. Ils ne permettent pas aux pays en développement d'élaborer des politiques qui pourraient être plus appropriées et adaptées à leurs besoins.

PREMIÈRE PARTIE. COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

En conséquence, ces pays sont souvent obligés de faire passer leurs engagements dans le cadre de l'OMC avant les priorités de leur développement.

- En raison du caractère provisoire des dispositions de traitement spécial et différencié, les pays qui en bénéficient doivent constamment négocier des prorogations. Ces prorogations, si elles sont accordées, sont des décisions politiques fondées sur un pouvoir de négociation asymétrique. Elles ne sont pas déterminées par une estimation rigoureuse, fondée sur des critères de développement humain ou des critères économiques, du temps dont les pays auront besoin afin de pouvoir recourir à telle ou telle mesure ou du temps qu'il leur faudra pour passer dans une autre catégorie de pays. En conséquence, les pays en développement font souvent d'autres concessions importantes pour obtenir une prorogation des périodes de transition ou d'autres mesures qui, de toute façon, étaient déjà insuffisantes au départ.
- Depuis 1995, il est de plus en plus difficile pour les pays en développement d'accéder à l'OMC. Outre les concessions et engagements spécifiques concernant les biens et les services, on les contraint à accepter des accords plurilatéraux et à renoncer à une partie de leur marge de manœuvre pour ce qui est de l'emploi de mesures concernant les investissements.² Dans certains cas, des obligations entièrement nouvelles, concernant par exemple le prix de l'énergie, sont imposées. Ces conditions plus rigoureuses que les conditions ordinaires de l'OMC rendent souvent vide de sens le traitement spécial et différencié dont jouissent les pays en développement qui sont devenus membres fondateurs de l'OMC. Comme de nombreux pays en voie d'accession sont des PMA, le fait de leur appliquer des conditions d'accession particulièrement rigoureuses est totalement contraire au principe du traitement spécial et différencié (CNUCED, 2002). Il faut éviter que les conditions d'accession privent les nouveaux membres des moyens de promouvoir le développement humain, en particulier lorsque les membres fondateurs disposent de tels moyens.
- Les accords commerciaux régionaux ont proliféré depuis 1995. Un nombre croissant de ces accords impose des obligations plus rigoureuses que celles de l'OMC, en particulier dans le cas des accords récents conclus entre des pays industriels et des pays en développement. Les grandes puissances considèrent souvent les accords régionaux comme un moyen d'établir des précédents pour négocier des dispositions similaires à l'échelon multilatéral. De leur côté, les pays en développement cherchent à faire en sorte que les accords commerciaux régionaux tiennent compte du principe du traitement spécial et différencié formulé au niveau multilatéral. Il faudra clarifier les règles de l'OMC concernant les accords commerciaux multilatéraux pour faire en sorte que les pays en développement jouissent des mêmes droits à un traitement spécial et différencié à l'échelon régional comme à l'échelon multilatéral et que les dispositions de traitement spécial et différencié soient fondées sur des critères de développement humain.

D'autres exemples de domaines pour lesquels les principales puissances commerciales essaieront probablement de réduire la marge de manœuvre des pays en développement dans le cadre des futures négociations commerciales peuvent être

RÉFORME DES RÈGLES DU COMMERCE MONDIAL

cités. Il est donc essentiel qu'à l'avenir, dans les négociations commerciales multilatérales ou régionales, on reconnaisse la légitimité des considérations de développement humain.

Un système commercial mondial qui chercherait à répondre aux préoccupations de développement humain, considérerait qu'il est légitime d'accorder aux pays en développement membres des droits et obligations asymétriques au titre d'un traitement spécial et différencié. Un tel système accepterait aussi la légitimité de critères de développement humain pour l'application des mesures commerciales. L'application d'un traitement spécial et différencié contribuera à stabiliser le système commercial mondial et à créer un marché plus vaste et plus efficace pour les biens et les services, ce qui apportera des avantages à chacun. Sans une telle discrimination positive, les pays pauvres et politiquement faibles ne pourront jamais lutter à armes égales avec les pays industriels sur le plan commercial. Si l'on accepte cette logique, cela signifie qu'il faudra aussi assouplir considérablement le mécanisme de l'engagement unique.

Il convient donc que les membres s'appuient sur la Déclaration de Doha en ce qui concerne le traitement spécial et différencié et l'emploi pour contribuer à la réalisation des objectifs de développement humain. Le traitement spécial et différencié doit être considéré non seulement comme un moyen de compenser les faiblesses des pays en développement pour les aider à s'intégrer dans le système commercial mondial, mais aussi comme une contribution au développement.

- *Le traitement spécial et différencié en tant que règle.* Pour classer les pays et déterminer s'ils ont droit à un traitement spécial et différencié, il faudrait, dans le cadre des accords de l'OMC, se fonder sur des indicateurs de développement humain et sur le classement selon l'indice du développement humain, et tenir compte des écarts entre leurs indicateurs de développement humain et les indicateurs employés pour mesurer le degré de réalisation des Objectifs de développement du Millénaire.³
- *Des dispositions inconditionnelles, contraignantes et effectives de traitement spécial et différencié.* Il faut que les dispositions de traitement spécial et différencié soient inconditionnelles et non négociables. En d'autres termes, la prorogation des périodes de transition et l'emploi d'engagements de traitement spécial et différencié plus contraignants devraient être fondés sur une évaluation objective des besoins du développement économique et humain et non sur un processus de marchandage dans le cadre de l'engagement unique. Il convient de rendre contraignantes les dispositions qui ne le sont pas et de formuler toutes les dispositions de traitement spécial et différencié en termes contractuels.⁴
- *Réactivation des dispositions relatives à l'aide publique au développement.* Il convient de revenir sur l'article XVIII et d'y intégrer des critères de développement humain. Cela donnerait aux pays en développement une plus grande latitude pour suspendre le respect des obligations de l'OMC si cela est nécessaire pour leur développement. Le droit d'exercer cette option devrait être limité par une validation interne et externe, fondé sur une évaluation objective des besoins, et sur une large concertation à l'échelon national.⁵
- *Seuils incitatifs pour le reclassement des pays.* Les seuils employés pour déterminer si un pays doit cesser d'avoir droit à un traitement spécial et différencié doivent être fondés sur des indicateurs globaux de capacités

PREMIÈRE PARTIE. COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

humaines et technologiques ou de réalisation de certains objectifs de développement du Millénaire.⁶ Il convient de charger une autorité de contrôle indépendante et crédible, d'évaluer périodiquement ces indicateurs et de présenter un rapport aux pays membres. De plus, il faudrait avoir plusieurs niveaux de classement, si bien que les pays passeraient progressivement par plusieurs étapes de traitement spécial et différencié de moins en moins favorables, et perdraient éventuellement tout droit à un tel traitement si cela est justifié sur la base de critères objectifs.

- *Intégration du Système généralisé de préférences et d'autres régimes préférentiels dans le cadre de l'OMC.* Les régimes préférentiels devraient faire partie des mécanismes officiels de traitement spécial et différencié, et il convient que leur champ d'application et leur durée soient déterminés par une évaluation objective au lieu de résulter d'un marchandage ou d'une décision unilatérale du pays donneur de préférences. En particulier, il faudrait que le Système généralisé de préférences bénéficie d'une clause d'antériorité et que les engagements pris à la troisième Conférence des Nations Unies sur les PMA aient un statut contractuel dans le cadre de l'OMC.

Structure institutionnelle

On pense souvent que le régime du commerce mondial est déterminé par les règles de l'OMC. Toutefois, ce faisant on ne tient pas compte du nombre important et croissant des accords commerciaux, forums, négociations et arrangements régionaux. Il y a aussi des arrangements interrégionaux (forum de coopération économique Asie-Pacifique (APEC), zone de libre-échange des Amériques) et presque toutes les grandes puissances commerciales font partie d'au moins l'un ou l'autre de ces arrangements. On trouvera à l'annexe 4.1 une brève analyse des accords commerciaux régionaux, dans l'optique de leur application et de leurs incidences sur le développement humain.

Comme il y a d'importantes zones de chevauchement entre les accords commerciaux régionaux et le système commercial multilatéral, il est urgent de faire en sorte que leurs règles soient compatibles. Toutefois, les membres de certains accords régionaux considèrent que ces accords sont plus favorables au développement que les accords de l'OMC. Par conséquent, pour rendre les deux compatibles, il faudra assouplir les règles de l'OMC dans un sens plus favorable au développement.

La structure institutionnelle de l'OMC offre aux pays en développement des possibilités sans équivalent dans la conduite de l'économie mondiale. Leurs moyens de pression ont été particulièrement évidents à la fin des années 90, lorsqu'il a fallu désigner le nouveau Directeur général de l'OMC et qu'il a été clair que, si l'on mettait les candidatures aux voix, le candidat appuyé par la majorité des pays en développement gagnerait. Cette situation a contraint les Membres à accepter un compromis consistant à sélectionner les deux finalistes pour un mandat de trois ans chacun, plutôt qu'un seul pour quatre ans.

Il y a néanmoins un problème de gouvernance, essentiellement parce que les processus informels visant à forger un consensus jouent aujourd'hui un rôle beaucoup plus grand à l'OMC que les processus formels. Tel qu'il est pratiqué, le principe de la prise de décisions par consensus fonctionne de façon systématiquement favorable aux principaux pays industriels (les membres de l'UE, le Canada, le Japon et les États-Unis) et au détriment des pays en développement qui constituent une large majorité des Membres.

RÉFORME DES RÈGLES DU COMMERCE MONDIAL

Le programme de travail

Durant le Cycle d'Uruguay, les pays en développement ont accepté d'inclure l'Accord sur les ADPIC et l'AGCS dans l'engagement unique, en échange de promesses des pays industriels concernant l'amélioration de l'accès aux marchés des produits agricoles, des textiles et des vêtements. Cela montre l'ampleur de la réorientation du système commercial multilatéral. Shukla (2000, p. 31) a résumé cette réorientation ainsi : « L'Accord sur l'OMC a fourni l'infrastructure juridique et institutionnelle, et l'Accord sur les ADPIC et l'AGCS ont fourni l'architecture, tandis que l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC) définissait le plan de l'expansion structurelle future ».

Le programme de négociations du Cycle d'Uruguay a été déterminé par les principaux pays industriels, en particulier les membres de l'UE et les États-Unis. Depuis la création de l'OMC, en 1995, ce programme déjà ambitieux s'est encore amplifié. Aujourd'hui, à l'instigation des principales puissances industrielles durant la Conférence ministérielle de Singapour de 1996, des groupes de travail chargés de l'investissement, de la politique de la concurrence, de la facilitation des échanges et de la transparence des marchés publics et, depuis la Conférence ministérielle de 1998 qui s'est tenue à Genève, des débats sur le commerce électronique, et enfin, suite à la Conférence de 2001 de Doha, des groupes de travail sur le commerce, la dette et les finances, ainsi que sur le commerce et le transfert de technologie, ainsi qu'un programme de travail sur les problèmes des petites économies. Le système commercial mondial risque donc de devenir surchargé et de ne plus bien fonctionner (Nayyar, 2002), ce qui compromettra les perspectives de développement humain dans les pays en développement.

Même si les groupes de travail créés à la Conférence de Doha l'ont été en réponse à la demande des pays en développement, mais cette expansion très rapide du programme de travail de l'OMC crée d'énormes difficultés pour les pays en développement, en particulier les PMA et les petits pays. Ces pays n'ont pas les capacités nécessaires pour gérer un programme aussi vaste et complexe de négociations commerciales multilatérales, d'autant plus que bon nombre des nouvelles questions n'étaient pas traditionnellement considérées comme liées au commerce et que de nombreux pays n'ont pas encore défini leur position à leur sujet.

Cette prolifération a réduit l'appropriation nationale des négociations commerciales et de leurs résultats, comme en témoigne le fait que la plupart des processus législatifs nationaux –et donc les législateurs et les citoyens– jouent un rôle très réduit dans l'élaboration des ordres du jour et de règles concernant des enjeux socio-économiques essentiels. Des questions législatives qui étaient autrefois une prérogative nationale sont de plus en plus influencées par les décisions des groupes spéciaux, de l'Organe d'appel et de l'Organe de règlement des différends de l'OMC.⁷ Dans une certaine mesure, ce résultat était souhaité par les pays en développement, car ils voulaient qu'une discipline multilatérale plus forte soit appliquée aux grands pays industriels.

Le règlement des différends

Il est essentiel, pour la bonne gouvernance du système commercial et donc pour le développement humain, d'avoir des règles de règlement des différends équitables, adoptées à l'échelle multilatérale, cohérentes et bien respectées. Jugé de ce point de vue, le mécanisme de règlement des différends du GATT ne paraît pas avoir fonctionné de façon satisfaisante pour les pays en développement. Cela paraît être dû au fonctionnement du principe du consensus, mais dans ce cas, pas un consensus passif

PREMIÈRE PARTIE. COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

obtenu dans les débats du Conseil général, mais un consensus actif, qui était essentiel dans les procédures de règlement des différends du GATT.

Le consensus était requis pour l'établissement des groupes sociaux chargés de trancher les différends et pour l'adoption de leurs rapports. Ainsi, un État impliqué dans un différend pouvait empêcher la création d'un groupe spécial ou l'adoption de son rapport, ce qui constitue un droit de veto très similaire à celui dont disposent les membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies. Ce pouvoir de veto paralysait le mécanisme de règlement des différends du GATT. Les efforts visant à le modifier, tels que la proposition présentée conjointement par le Brésil et l'Uruguay en 1965, ont échoué, ce qui n'est pas étonnant.

Ainsi, comme nous l'avons déjà indiqué, le Mémorandum d'accord de l'OMC sur le règlement des différends est considéré comme un progrès à bien des égards. Il définit un processus de durée limitée, prévisible, cohérent et contraignant pour tous les membres, mais il est aussi empreint d'un plus grand juridisme que le mécanisme antérieur. Néanmoins, l'amélioration globale qu'il représente, explique en partie pourquoi les pays en développement qui ne recouraient guère au mécanisme de règlement des différends du GATT n'hésitent pas à saisir celui de l'OMC.

Le recours accru au mécanisme de règlement des différends s'explique aussi par l'importance des enjeux. Quel qu'en soit le motif, ce phénomène montre que les pays en développement pensent que le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends peut leur être utile. Durant les sept années qui se sont écoulées depuis la création de l'OMC, le mécanisme a été saisi de plus de différends (262 au 9 septembre 2002) que celui du GATT ne l'avait été pendant une cinquantaine d'années (196 affaires). La majorité des procédures est toujours engagée à l'initiative de pays industriels, et beaucoup d'entre elles visent des pays en développement (65 en septembre 2002). Néanmoins, entre 1995 et septembre 2002, les pays en développement ont déposé 48 plaintes contre des pays industriels,⁸ contre seulement 40 au cours des cinq décennies précédentes (Centre du Sud, 1999).

TABLEAU 4.1

Différends entre pays en développement et pays industriels, par accord, janvier 1995-9 septembre 2002

Accord	Plaintes de pays en développement	Plaintes de pays industriels
Agriculture	4	13
Anti-dumping	10	5
Sauvegardes	5	2
Subventions et mesures compensatoires	8	4
Textiles et vêtements	4	8
MIC	—	11
ADPIC	1	6

Note : Il y a un grand nombre d'autres accords auxquels le mécanisme de règlement des différends s'applique. De plus, nous n'avons compté que les différends entre pays en développement et pays industriels, laissant de côté les différends entre pays en développement et pays en transition ou entre pays industriels et pays en transition, ainsi que les différends n'impliquant que des pays industriels ou que des pays en développement. Si un différend concerne plus d'un accord, il est compté chaque fois.
Source : Tang, 2002; WTO data (www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm).

RÉFORME DES RÈGLES DU COMMERCE MONDIAL

Les pays ont eu recours au mécanisme de règlement des différends pour résoudre les problèmes les plus importants pour eux. C'est pourquoi l'analyse de l'évolution des différends entre pays développés et pays en développement est instructive. La majeure partie des plaintes déposées par des pays en développement contre des pays industriels concerne des violations de l'Accord antidumping et de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, c'est-à-dire qu'elle concerne des préoccupations liées à la fois à l'accès au marché et à la souveraineté en matière de politiques internes (tableau 4.1). En revanche, la majorité des plaintes déposées contre des pays en développement par des pays industriels relève des accords sur l'agriculture, sur les textiles et vêtements, sur les MIC et les ADPIC, ce qui indique quels sont les domaines qui préoccupent le plus ces pays.

Les groupes spéciaux de règlement des différends et l'Organe d'appel interprètent les règles de l'OMC et, comme beaucoup de ces règles sont ambiguës, ils disent le droit. Cette jurisprudence a défini les limites de la souveraineté nationale et mis en évidence l'empiètement du mécanisme de règlement des différends sur les affaires internes (Ostry, 2000b). À cet égard, la Déclaration ministérielle de Doha sur les ADPIC et la santé publique est intéressante car elle devrait donner à l'Organe d'appel une plus grande marge de manœuvre pour faire des interprétations compatibles avec le développement humain. Cette déclaration peut établir un précédent pour des décisions similaires concernant d'autres aspects du développement humain, particulièrement lorsqu'un consensus international a été exprimé dans le cadre d'un organe des Nations Unies.

Même ainsi, le recours au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends n'est pas aisé. Le coût de la procédure est très élevé pour tous les pays et prohibitif pour les pays les plus pauvres et les PMA, qui en outre ne disposent pas de juristes spécialisés pour engager et poursuivre les procédures, ni les ressources financières nécessaires pour rémunérer des avocats étrangers. À cet égard, les compétences juridiques que le secrétariat de l'OMC peut mettre à la disposition des pays en développement sont très insuffisantes par rapport à l'énormité de la demande et, comme les juristes de l'OMC sont tenus à la neutralité, ils ne peuvent pas préparer ou conduire des procédures de façon aussi agressives que des juristes privés indépendants. En conséquence, les PMA sont très handicapés par rapport aux pays en développement à revenu intermédiaire et aux pays industriels.

Parmi les autres grandes questions de mise en œuvre, la plus importante est l'absence d'indemnisation rétroactive lorsqu'un pays en développement a gain de cause. Cette lacune est particulièrement dévastatrice pour les pays en développement dont les exportations sont peu diversifiées, c'est-à-dire en général pour les pays les plus pauvres et les moins avancés, car ils risquent de perdre à la fois leurs recettes d'exportation et leur part de marché. Une procédure, même avec des délais plus stricts et les plus prévisibles du système de l'OMC, peut prendre jusqu'à deux ans et demi. Il est donc probable que les coûts d'opportunité énormes pour le développement humain d'une petite économie tributaire du produit visé par le différend et cette lacune est aggravée par l'absence de disposition concrète et significative de traitement spécial et différencié dans le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends.

En outre, le système est conçu de telle façon que, même lorsqu'un pays en développement a gain de cause, le Mémorandum d'accord ne contient guère de disposition qui contraindrait le pays auquel on a donné tort à modifier ses lois, si ce n'est la menace de mesures de rétorsion. Une telle menace peut être efficace entre des partenaires à peu près égaux, comme les États-Unis et l'UE, mais il est évident qu'aucun

PREMIÈRE PARTIE. COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

PMA ne peut appliquer à une grande puissance économique des mesures de rétorsion d'une quelconque efficacité. En revanche, si le pays en développement n'a pas gain de cause et ne modifie pas sa loi, la menace de rétorsion est réelle et se concrétise souvent.

La création du Centre consultatif sur le droit de l'OMC –annoncée en 1999 à la Conférence ministérielle de Seattle– a été une réponse positive, mais extrêmement modeste vu l'ampleur des besoins. Même si ce centre était doté de ressources plus importantes, cela ne ferait pas disparaître les autres problèmes qui sont beaucoup plus difficiles à résoudre que ceux pour lesquels il a été décidé de le créer.

Au-delà des problèmes de procédure, l'asymétrie du pouvoir économique et politique des pays industriels et des pays en développement est au cœur des difficultés. En dernière analyse, c'est cette asymétrie qui empêche le bon fonctionnement du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends. Toutefois, comme il s'agit d'un problème beaucoup plus vaste que le simple fonctionnement du système de règlement des différends, il y a peu de chances que l'on puisse le résoudre si ce n'est dans le cadre d'une réponse à l'ensemble des problèmes de gouvernance décrits dans le présent chapitre.

Le processus décisionnel

La transparence consiste à révéler les actes et décisions que l'on prend de façon délibérée, visible et compréhensible (G-22 Working Group, 1998). Elle signifie aussi que l'on est prêt à tenir compte de tous les renseignements pertinents. Elle implique une divulgation rapide de toutes les informations et des documents d'appui. L'opacité et l'absence de participation sont souvent symptomatiques d'un sérieux déséquilibre des pouvoirs entre les pays membres. Si le principe de la transparence est pris au sérieux, il implique une modification profonde de la répartition des forces et de l'exercice du pouvoir (Florini, 1998).

Depuis les années 60, les pays en développement ont intensifié leurs efforts visant à rendre le système commercial multilatéral plus compatible avec leurs besoins et aspirations. Pendant deux décennies, ils ont cherché à agir surtout dans le cadre de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), qui était vue comme une solution de rechange pouvant se substituer au système du GATT. Toutefois, dans les années 80, pour diverses raisons (dont certaines sont expliquées au chapitre 2), les pays en développement ont décidé de défendre leurs intérêts plus directement dans le cadre du GATT, à la fois en cherchant à modifier le GATT et en s'attaquant à des problèmes de commerce international de plus en plus aigus.

Un des grands paradoxes est que, en dépit de leur participation accrue au processus de négociation, les pays en développement sont encore très loin de la transparence et d'une participation effective au système commercial mondial. Dans de nombreux cas, ils sont incapables de préserver ou d'exploiter les succès qu'ils ont obtenus dans la négociation. Ils peuvent parvenir à faire intégrer dans les programmes de travail et de négociations des questions qui les intéressent, mais s'aperçoivent ensuite que tout cela reste lettre morte. De plus, il arrive que les autres pays exercent sur eux des pressions pour les faire renoncer aux droits qu'ils ont acquis dans la négociation. Par exemple, les pays en développement hésitent à majorer les taux de droits de douane effectivement appliqués jusqu'au niveau des taux consolidés (taux plafond), même s'ils en ont le droit.

L'exemple le plus frappant est celui de l'Accord sur les ADPIC, dans le cadre duquel de nombreux pays ont subi de très fortes pressions politiques les poussant à

RÉFORME DES RÈGLES DU COMMERCE MONDIAL

adopter des lois qui auraient limité leur possibilité future de recourir aux nombreuses clauses de flexibilité de l'Accord. La plupart de ces clauses sont très liées aux préoccupations de développement humain. La déclaration sur les ADPIC et la santé publique a été une mesure importante qui encouragera les pays à se prévaloir de toute la marge de manœuvre que leur ménage l'Accord sur les ADPIC (OMS et OMC, 2002).

De nombreux pays industriels membres de l'OMC ont eu du mal à s'adapter à la nouvelle situation, dans laquelle les pays en développement sont véritablement des copropriétaires de l'institution, alors qu'auparavant le GATT était plutôt un club de pays riches. Cela est une des grandes causes de l'échec de la Conférence ministérielle de Seattle de 1999. Autre cause importante, le principe du consensus tel qu'il était appliqué dans le cadre du GATT ne peut pas fonctionner pour un programme de travail et de négociation aussi vaste et détaillé que celui de l'OMC, qui empiète considérablement sur les politiques internes et dont les accords ont un coût économique et social pour les pays en développement. Le déficit démocratique inhérent au principe du consensus est donc devenu beaucoup plus préoccupant. En outre, les carences du système ont suscité des protestations de l'opinion publique. Ces protestations sont motivées à la fois par l'impact supposé ou réel des accords de l'OMC sur le plan intérieur et par le fait que les gouvernements des pays en développement ont souvent été empêchés de participer plus activement aux travaux dans le cadre de l'OMC qu'ils ne le faisaient dans le cadre du GATT.

Le principe de la prise de décisions par consensus est énoncé à l'article IX:1 de l'OMC. En vertu de ce principe, contrairement à un processus de mise aux voix dans lequel c'est la majorité qui détermine le résultat, on exige uniquement que les membres représentés à une réunion (avec un quorum fixé à 51 % du nombre des membres) ne s'opposent pas à une décision. Cette règle empêche de fait les pays en développement de jouir pleinement de leur statut d'égalité avec les pays industriels au moyen d'un système de vote dans lequel chaque pays aurait une voix. Il les prive aussi des avantages d'une mise aux voix officielle et peut fonctionner à leur détriment même dans des cas où ils seraient majoritaires.

Le processus décisionnel fondé sur le consensus a aussi des aspects positifs, dans la mesure où il encourage à consulter les membres et à écouter leurs préoccupations avant de prendre une décision. Toutefois, pour qu'une décision puisse être prise lorsque l'on n'arrive pas à forger un consensus, il faut se laisser la possibilité de la mettre aux voix. S'il n'y a jamais de mise aux voix, l'intérêt d'un système dans lequel chaque pays dispose d'une voix est sérieusement compromis. Dans une telle situation, le consensus peut être un moyen pour une minorité puissante d'extorquer des concessions à une majorité moins puissante. En matière d'organisation du commerce mondial, le problème n'est pas dans les règles officielles de l'OMC, qui définissent le consensus de façon traditionnelle et prévoient une mise aux voix en cas d'impossibilité de trouver un consensus, mais dans les processus informels et dans un usage très fort qui veut que l'on ne vote pas. Le consensus ainsi pratiqué est plutôt le résultat d'une attitude passive que d'un choix et d'un comportement actif. Le critère essentiel est la présence d'un membre à une réunion et non sa participation active au débat.

De nombreux pays en développement ne peuvent pas satisfaire à ce critère essentiel car ils n'ont pas de délégation à Genève. D'après Michalopoulos (2000), 64 pays en développement ont une délégation auprès de l'OMC à Genève, 26 se font représenter par des délégations ou ambassades établies dans d'autres pays d'Europe et 7 envoient des représentants en poste dans leur capitale. Parmi les 29 membres de l'OMC qui sont des PMA, seuls 12 avaient une délégation à Genève en 1997 et toutes

PREMIÈRE PARTIE. COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

ces délégations devaient assurer la représentation auprès de nombreuses organisations internationales (Blackhurst, 1997). Vu la façon dont fonctionne le principe du consensus, cette sous-représentation de nombreux pays en développement et en particulier des plus pauvres et des plus faibles implique une exclusion des processus de prise de décisions et d'élaboration des accords commerciaux mondiaux à l'OMC.

Les effectifs des délégations des pays en développement à Genève ont beaucoup augmenté depuis 1987, mais ceux des délégations des pays industriels ont augmenté encore plus. En 1997, l'effectif moyen des délégations des pays en développement auprès de l'OMC était de 3,6 contre 6,7 pour les pays industriels. De plus, à l'intérieur de ces deux catégories de pays, il y a des écarts énormes. De nombreuses délégations de PMA et de petits pays en développement étaient composées d'une seule personne, contre 10 à 15 pour les pays en développement plus importants ou à revenu intermédiaire comme l'Égypte, le Brésil, l'Inde, la République de Corée et la Thaïlande.

De nombreux pays en développement ayant une délégation à Genève ne peuvent pas se faire représenter efficacement, car ils n'ont ni les capacités de recherche et d'analyse des politiques, ni les capacités de négociation nécessaires. Très peu de pays en développement peuvent avoir un effectif et des capacités suffisants. Même pour ceux qui ont ces capacités et cette présence, il deviendra de plus en plus difficile de suivre tous les travaux prévus par le programme en expansion continue de l'OMC.

La plupart des pays en développement, même ceux qui ont une délégation assez importante à Genève, manquaient cruellement de personnel avant la Conférence ministérielle de Doha, puisque chaque année il y a environ 1 200 réunions formelles et informelles à l'OMC à Genève (Hoekman et Kostecki, 2001). Depuis Doha, même certains des pays en développement les plus importants n'ont pas d'effectifs suffisants à Genève. Comme le programme de Doha est très ambitieux et que les délais sont serrés, la négociation risque d'accaparer les experts des pays en développement qui ne pourront plus se consacrer à la réalisation des priorités du développement national. De plus, dans le cadre des négociations commerciales, les meilleurs négociateurs des pays en développement devront consacrer une énorme quantité de travail à de nouveaux domaines complexes, notamment ceux que l'on a appelé les «questions de Singapour» (investissement, politique de la concurrence, transparence des marchés publics et facilitation des échanges), si bien qu'ils pourront consacrer moins de temps aux questions traditionnelles, comme celles du commerce des produits agricoles et des textiles, qui offrent plus de chances d'obtenir des résultats pouvant contribuer à réduire la pauvreté et à promouvoir le développement humain (Winters, 2002).

Paradoxalement, la nécessité d'un consensus officiel a entraîné une multiplication des processus informels. Durant les préparatifs de la Conférence de Seattle et pendant la Conférence elle-même, cela s'est traduit par de très nombreuses réunions dites «de la salle verte» qui ont laissé un très mauvais souvenir. Cette pratique remonte à l'époque du GATT, mais elle a pris un nouveau sens depuis qu'un grand nombre de pays en développement devenus membres de l'Organisation essaient de s'affirmer davantage sur la scène commerciale mondiale. Les tractations en coulisse se sont souvent substituées à de véritables processus de négociation. Comme tous les pays en développement, sauf les plus importants et les plus agressifs, sont systématiquement exclus de ces consultations, alors que la grande majorité des pays industriels y participent individuellement ou collectivement, la participation de la plupart des pays en développement n'a existé pour l'essentiel qu'au début du processus, lorsque les premières propositions sont présentées, et à la fin, lorsque le Conseil général prend une décision officielle par consensus (Das, 2000). L'impossibilité de trouver un tel con-

RÉFORME DES RÈGLES DU COMMERCE MONDIAL

sensus à Seattle a été une des principales causes de l'échec de cette Conférence. On a fait, depuis, un effort délibéré pour éviter les réunions de la «salle verte», mais le processus consistant à s'appuyer sur des «amis du président» à la Conférence de Doha présente aussi d'importants inconvénients (Malhotra, 2002).

De plus, la multiplication des processus informels empêche les coalitions et alliances de pays en développement de participer officiellement aux négociations de l'OMC, ce qui aggrave l'inégalité des forces en présence. Cette dynamique n'encourage pas les pays en développement à s'allier lorsqu'ils le devraient pour remédier aux déséquilibres des négociations commerciales qui les pénalisent (Narlikar, 2001; Helleiner et Oyijede, 1998). Les problèmes de capacités et de procédure restent importants et nombreux, mais le problème essentiel est l'inégalité du pouvoir des pays membres et la façon dont ce pouvoir est ou n'est pas exercé dans l'intérêt général du développement.

La transparence externe

Le présent chapitre est axé sur le fonctionnement interne du système commercial multilatéral, mais la transparence externe est devenue tout aussi importante, en particulier depuis la Conférence ministérielle de Seattle de 1999 qui a beaucoup retenu l'attention de la société civile et de la presse. La transparence externe est importante aussi parce que les décisions de l'OMC affectent directement les communautés locales et les politiques intérieures. Par conséquent, de nombreux groupes veulent se faire entendre et être traités comme des parties prenantes (Woods et Narlikar, 2001).

D'après Ostry (2000b), les exigences de démocratisation de l'OMC, en particulier l'ouverture aux organisations de la société civile, sont complexes et problématiques en raison de la structure institutionnelle de l'Organisation. Il est possible de rendre davantage de comptes à l'opinion publique par la transparence de l'information et la mise en distribution générale des documents de l'OMC, ce qui se fait notamment par le biais du site Web de l'organisation et par d'autres moyens, mais les pays en développement et les organisations de la société civile soutiennent que les procédures de l'Organisation devraient être plus accessibles et transparentes. Selon eux, la publication officielle des documents ne saurait remplacer la participation effective et la transparence des réunions (Woods et Narlikar, 2001). Les États membres ont beaucoup de mal à s'accorder sur la façon de donner un rôle plus officiel aux organisations de la société civile dans le fonctionnement de l'OMC et dans ses processus de règlement des différends.

Les États-Unis sont le membre qui a le plus milité en faveur d'une ouverture du processus de règlement des différends à des parties privées. Des avocats et des groupes de protection de l'environnement, de défenseurs des travailleurs ou de promotion des droits de l'homme de pays industriels ont soutenu qu'ils devraient pouvoir présenter des avis d'«amis du tribunal» et participer, par d'autres moyens également, au règlement des différends à l'OMC, et le Gouvernement des États-Unis les a parfois encouragés. Toutefois, le fait que la plupart des différends dans lesquels il y a eu des interventions privées de ce genre concernaient des questions environnementales sensibles (comme le différend sur la pêche à la crevette et la protection des tortues)⁹ n'a fait que renforcer l'opposition des pays en développement aux interventions des organisations de la société civile et d'autres acteurs privés. Ces pays soulignent le caractère intergouvernemental de l'Organisation et pensent que ce caractère et leur propre rôle sont compromis par de telles interventions. Vu la nature d'une grande partie des différends, de nombreuses organisations de la société civile de pays en développe-

PREMIÈRE PARTIE. COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

ment sont également opposées à l'intervention d'acteurs autres que les pouvoirs publics dans le cadre du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, mais il y en a quelques-unes qui y sont favorables.

Au-delà du règlement des différends, il faut que l'OMC consulte davantage les organisations de la société civile, ne serait-ce que parce que la plupart des institutions multilatérales, y compris la Banque mondiale, reconnaissent de plus en plus la nécessité d'associer ces organisations à leur fonctionnement officiel. D'ici là, les organisations de la société civile vont probablement continuer de se heurter à une forte opposition lorsqu'ils soutiennent que, dans un monde de plus en plus interdépendant, il faut des mécanismes de participation citoyenne qui dépassent les frontières nationales, en particulier lorsque les enjeux sont transnationaux, même si la seule chose que ces organisations demandent est d'avoir un statut officiel d'observateur à l'OMC.

Il est probable que la plupart des gouvernements continueront de soutenir que les organisations de la société civile devraient participer aux processus nationaux et faire connaître leur position dans ces processus et par l'intermédiaire des représentants élus plutôt que directement à l'OMC. C'est un argument traditionnel lié à la responsabilité, à la gouvernance et à la représentation. Toutefois, comme l'explique le *Rapport sur le développement humain 2002* du PNUD, il y a de bonnes raisons de contester l'efficacité et de reconnaître les limites des mécanismes démocratiques traditionnels lorsqu'il s'agit de promouvoir une bonne gouvernance et le développement humain. Les intérêts des pays tels qu'ils sont exprimés par leurs négociateurs ne sont pas nécessairement en accord avec les besoins de leur peuple ou de leur développement humain. Il est rare que les gouvernements et les partis politiques gagnent ou perdent une élection à cause d'une seule question, et il est encore plus rare que les élections se jouent sur les positions adoptées par les représentants auprès des organisations économiques internationales (Woods et Narlikar, 2001). De plus, dans la plupart de ces organisations les gouvernements sont représentés par des fonctionnaires –souvent des bureaucrates ou des technocrates– qui méconnaissent les préoccupations de l'homme de la rue.

L'appropriation nationale

Le défi consiste donc, non seulement à rendre les règles du commerce mondial plus équitables, mais aussi à donner la parole à des groupes vulnérables qui ne sont pas représentés par leur gouvernement aux niveaux national et international. Il y a une différence frappante entre les pays industriels et les pays en développement en ce qui concerne l'intervention du législatif dans le débat interne sur le commerce international. Par exemple, la décision prise par les pays industriels, et en particulier les États-Unis, de chercher à appliquer les règles du GATT à des domaines tels que les services et les droits de propriété intellectuelle, est due à la puissante influence des groupes de pression des secteurs des financiers, des télécommunications, pharmaceutiques et des producteurs de logiciels. Le Parlement européen a aussi été très actif dans certains secteurs, comme celui de l'agriculture. Malgré cela, la structure de la protection des pays industriels reflète le pouvoir politique des groupes de pression appuyés par les membres des organes législatifs (Vangrasstek, 2001). Dans quelques cas, lorsque le Parlement de pays en développement a été informé des pressions exercées par l'exécutif en faveur de la signature des accords de l'OMC, ils ont réagi avec détermination.

Dans tous les pays, la forte sous-représentation des femmes dans les organes décisionnels et les parlements explique probablement pourquoi les questions qui

RÉFORME DES RÈGLES DU COMMERCE MONDIAL

intéressent les femmes sont rarement prises en considération dans l'élaboration des politiques commerciales intérieures et des accords commerciaux multilatéraux.¹⁰ S'il y avait un plus grand nombre de femmes à des postes de haute responsabilité, il se pourrait que les problèmes de la femme soient plus systématiquement pris en compte, mais il est probablement plus sûr de sensibiliser les hommes aux problèmes des femmes, à toutes les étapes de l'élaboration et de l'exécution des politiques.

Il est particulièrement important pour le développement humain que les ministres du commerce cherchent à promouvoir une éthique et une attitude institutionnelles propices à la formulation d'une politique commerciale qui tienne compte de la condition de la femme. Pour cela, il est indispensable de créer, au niveau hiérarchique venant immédiatement après le ministre, un service responsable de l'intégration des questions de genre dans toutes les activités du ministère et un comité interdépartemental chargé de faire valoir les préoccupations des femmes.¹¹

De nombreux autres groupes vulnérables, dans les pays industriels comme dans les pays en développement, sont pénalisés par le fait qu'ils ne peuvent pas se faire entendre. Comme nous l'avons déjà indiqué, cette marginalisation est étroitement liée à la question de l'appropriation nationale. Pour améliorer le bien-être général, il faut une large participation et une appropriation au niveau national, ce qui implique une concertation entre les organes législatifs, les organisations de la société civile, les groupes communautaires et le secteur privé, dans un cadre structuré et ouvert à toutes les parties prenantes. De plus, si les organisations de la société civile et les groupes vulnérables ont l'impression que le gouvernement prend au sérieux leurs préoccupations, ils seront moins enclins à demander à participer aux travaux d'organisations multilatérales comme l'OMC.

Cette « appropriation » nationale devrait aussi accroître le pouvoir de négociation des pays en développement dans le domaine commercial, car ils pourront montrer que la position de négociation qu'ils adoptent pour promouvoir le développement humain jouit d'un appui organisé dans leur pays. Cela les aidera à mieux résister aux pressions et à ne pas capituler, ce qui devrait déboucher sur des accords commerciaux plus équitables. On voit donc qu'une large « appropriation » nationale peut apporter une contribution importante au développement humain à long terme.

Un secrétariat efficace et indépendant

Les secrétariats d'organisations dirigés par leurs membres ont généralement un pouvoir très limité par rapport à celui des membres. Cela a de nombreux effets positifs, mais présente aussi un inconvénient : les capacités dont disposent les secrétariats pour fournir une aide, en particulier aux pays qui en ont le plus besoin, sont limitées. Le secrétariat de l'OMC par exemple n'a pas grand-chose à offrir aux membres pour les aider à assumer le coût de leur participation et de l'analyse des politiques. En conséquence, l'inégalité des capacités d'analyse des politiques des pays industriels et des pays en développement hors de l'OMC se retrouve dans ses processus de négociation et de prise de décisions (Narlikar, 2001).

De plus, les délégations de certains pays en développement ont contesté l'objectivité de certains fonctionnaires du secrétariat. Ce problème s'est aggravé durant les préparatifs des conférences ministérielles de Seattle et de Doha, car le secrétariat militait en faveur du lancement d'un nouveau cycle de négociations commerciales alors qu'il n'y avait pas de consensus parmi les membres à ce sujet. En fait, de nombreux pays en développement étaient fermement opposés au lancement d'un nouveau cycle.

Ces préoccupations ont incité de nombreux pays en développement à résister aux

PREMIÈRE PARTIE. COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

efforts visant à donner au secrétariat de l'OMC un rôle plus important, même si cela pourrait aussi accroître les capacités dont le secrétariat dispose pour répondre à leurs besoins d'analyses et de renforcement des capacités. De nombreux pays en développement se sont plaints du fait que l'assistance technique fournie par le secrétariat est axée sur l'intégration dans le système commercial mondial et la mise en œuvre des accords de l'OMC, tandis que l'on ne s'intéresse guère aux effets, positifs et négatifs, des accords sur le développement ni aux coûts d'opportunité et aux autres coûts qu'entraîne leur mise en œuvre.

Des mécanismes plus solides pour l'évaluation et le suivi de la mise en œuvre par les services de l'OMC pourraient aider à résoudre en partie ce problème. Le secrétariat reconnaît que les mécanismes actuels sont faibles, par exemple il y a eu très peu d'évaluations des fonctionnaires de l'OMC (Woods et Narlikar, 2001). Toutefois, même si les mécanismes étaient renforcés et entraînaient une meilleure conception de l'assistance technique, un certain nombre de préoccupations de développement plus générales persisteraient probablement.

Il faut travailler davantage pour combler ces lacunes, et il convient que la CNUCED et le PNUD jouent un rôle important à cet égard. La CNUCED, (en particulier sous la forme des initiatives de négociations qu'elle a proposées), le PNUD, le Centre du Sud et quelques organisations non gouvernementales (ONG) ont pris des mesures pour renforcer les capacités des pays en développement dans ce domaine crucial, mais leurs moyens techniques et financiers sont loin d'être à la hauteur de la tâche.

Le choix du cadre institutionnel

Helleiner et Oyejide (1998) ont montré que le cadre institutionnel choisi pour les discussions et les négociations économiques internationales a une influence déterminante sur leurs résultats et notamment sur les accords qui en découlent. Selon ces auteurs, dans les années 70, lorsqu'il y avait des négociations sur l'investissement dans le cadre du système des Nations Unies, l'effort était axé sur la mise au point d'un code de conduite pour les sociétés transnationales, de règles et de principes régissant les pratiques commerciales restrictives et un code pour le transfert de technologie. Ces négociations défendaient les intérêts des pays en développement mais les projets d'instruments auxquels elles ont abouti ont été abandonnés car quelques pays industriels puissants ne voulaient pas y souscrire.

En 1998, lors des discussions parrainées par l'OCDE sur un projet d'accord multilatéral sur l'investissement, l'orientation était complètement différente. Les discussions les plus récentes visaient en priorité à protéger les investisseurs étrangers et à leur garantir un traitement national équitable, plutôt qu'à réglementer le comportement des sociétés transnationales.

La leçon qu'il faut tirer de ces différents exemples est que les pays en développement doivent chercher à négocier dans un cadre institutionnel qui ne risque pas trop de leur imposer des résultats indésirables. Etant donné que l'économie politique mondiale a eu des effets négatifs sur les pays en développement ces dernières décennies, il faut que ces pays forment des coalitions, pas et non pas nécessairement sur une base régionale. Des coalitions transrégionales des pays en développement seront indispensables pour orienter le choix du cadre institutionnel de négociation dans un sens conforme aux intérêts du développement humain et des catégories de la population les plus pauvres et vulnérables des pays en développement.

* * * *

RÉFORME DES RÈGLES DU COMMERCE MONDIAL

La prise en compte du développement humain implique que l'obtention de certains résultats est plus importante que l'application de règles uniformes à tous les pays. Il faut des règles minimales, acceptées par tous les pays du monde, mais qui puissent être appliquées à chaque pays selon les modalités adaptées à son degré de développement. L'OMC ne doit pas trop se focaliser sur l'harmonisation des règles du commerce international (voir chapitre 1). Elle doit plutôt chercher à gérer l'interaction entre les différentes institutions et règles nationales. À cet effet, il faut que tous les membres acceptent un ensemble minimum de règles commerciales multilatérales donnant à chaque pays les mêmes droits, tandis que les obligations imposées à chaque pays dépendraient de son degré de développement (Nayyar, 2002).

ANNEXE 4.1 LES ACCORDS COMMERCIAUX RÉGIONAUX ET LE SYSTÈME MULTILATÉRAL

Les accords commerciaux régionaux apportent des avantages à leurs membres grâce au libre-échange, à la mise en place d'unions douanières, à la création d'un marché commun ou à d'autres arrangements préférentiels. L'intégration régionale est considérée comme un moyen de tirer parti du développement d'une région et d'y contribuer, et de permettre aux pays et régions concernés de participer plus efficacement à la gestion du système commercial multilatéral. De nombreux responsables politiques considèrent les accords régionaux comme une partie intégrante de leur stratégie globale de développement, en vue d'une intégration progressive et stratégique dans l'économie mondiale.

Depuis 1945, plus de 300 accords commerciaux régionaux ont été notifiés au GATT puis à l'OMC, la plupart (250) depuis 1995. Actuellement, environ 200 de ces accords sont en vigueur. On voit donc que les accords commerciaux régionaux sont devenus un élément très important du système commercial mondial. Jusqu'en 1980, l'Europe occidentale était le seul exemple d'intégration régionale réussie. Les choses ont changé lorsque les parties contractantes du GATT n'ont pas réussi à lancer un cycle de négociations commerciales multilatérales à Genève en 1982. Frustrés par le blocage du processus multilatéral, les États-Unis ont engagé des négociations bilatérales qui ont débouché sur des accords commerciaux conclus avec Israël (1985), le Canada (1989) puis le Canada et le Mexique (Accord de libre-échange nord-américain ou ALENA en 1993).¹² En même temps l'UE a poursuivi son élargissement et dans les années 90 les accords commerciaux régionaux ont commencé à proliférer.

Cette multiplication des accords commerciaux régionaux, durant une époque caractérisée par une accélération de la mondialisation et par la création de l'OMC en 1995 est quelque peu paradoxale. Aujourd'hui, il existe une multitude de tels accords. La plupart des accords régionaux en vigueur à la fin de 2000 (environ 60 %) étaient des accords entre pays européens, mais les accords auxquels sont associés des pays en développement représentaient quelques 15 % du total. Presque tous les pays en développement sont parties à au moins un ou deux accords régionaux et le Chili par exemple est partie à 11 accords régionaux au moins.

Compatibilité avec les disciplines de l'OMC

La compatibilité avec les disciplines de l'OMC est une question importante pour de nombreux pays en développement qui participent à des accords commerciaux régionaux, que ces accords réunissent uniquement des pays en développement ou associent aussi des pays industriels. Toutefois, la question de la compatibilité doit être abordée avec précaution, car les disciplines de l'OMC ne sont pas les mêmes pour ces

PREMIÈRE PARTIE. COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

deux types d'accords. La Clause d'habilitation de l'OMC s'applique aux accords entre pays en développement et leur offre des conditions plus favorables.

La compatibilité est plus problématique dans le cadre des accords commerciaux régionaux conclus entre des pays en développement et des pays industriels. Les règles applicables sont celles de l'article 24 du GATT qui, en dépit d'une certaine flexibilité, ne prévoient pas de traitement spécial et différencié des pays en développement. On craint donc que cet article n'autorise pas une marge de manœuvre suffisante sur le plan juridique pour la conclusion d'accords commerciaux régionaux comme ceux qui pourraient être négociés entre les pays ACP et l'UE, alors que les énormes écarts de développement justifieraient une plus grande souplesse et un traitement asymétrique. Par conséquent, même si la compatibilité avec l'OMC est un des grands principes de nombreux accords commerciaux régionaux, il faudrait chercher à modifier les règles de l'OMC de façon à ce qu'elles soient plus compatibles avec des accords qui tiennent dûment compte du développement humain et des intérêts des pays en développement.

Jusqu'à présent, les membres se sont montrés pragmatiques, laissant les accords commerciaux régionaux fonctionner sans les avoir officiellement approuvés. Toutefois, les disciplines de l'OMC visant les accords régionaux pourraient évoluer, car le programme de Doha prévoit notamment « des négociations visant à clarifier et à améliorer les disciplines et procédures prévues par les dispositions existantes de l'OMC qui s'appliquent aux accords commerciaux régionaux ». ¹³ C'est aux pays en développement qu'il incombe au premier chef, avec l'appui de leurs partenaires plus avancés dans le cadre d'accords commerciaux régionaux, de faire en sorte que les éventuelles modifications des règles de l'OMC résultant des négociations de Doha ne limitent pas la marge de manœuvre que ces accords leur laisse pour promouvoir leur développement, et que la mise en œuvre de politiques de développement humain ne soit pas limitée par des accords comportant des dispositions plus rigoureuses que celles de l'OMC dans les domaines qui préoccupent les pays en développement, tels que les ADPIC, l'agriculture, les textiles et les vêtements, l'investissement, les services, l'environnement et les normes du travail.

Le fait que le calendrier des négociations de Doha coïncide avec celui de plusieurs grandes négociations d'accords commerciaux régionaux offre une occasion unique et lance un grand défi à la communauté internationale. (Par exemple, l'Accord sur la zone de libre-échange des Amériques devrait être conclu en 2005 et l'Accord de libre-échange entre les pays ACP et l'UE devrait être conclu en 2008). Les pays industriels comme les pays en développement doivent faire en sorte que le développement humain et la lutte contre la pauvreté soient placés au centre de toutes les négociations commerciales, qu'elles soient multilatérales ou régionales.

Le Mercosur : un accord entre pays en développement

Le Mercado Común del Sur (Marché commun du Sud ou Mercosur) est un exemple d'accord commercial entre pays en développement qui a réussi et c'est un des plus souvent cités. Cet accord et ses membres fondateurs (Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay) ont célébré son 10ème anniversaire en 2001. La Bolivie et le Chili se sont associés au Mercosur en 1996. Au départ, le Mercosur était conçu comme une zone de libre-échange qui devait ensuite se transformer en union douanière et à terme en un marché commun. Actuellement, il a le statut d'union douanière et les échanges entre ses membres représentent 70 % du commerce de l'Amérique latine. Le PIB total des membres atteint près de 1 000 milliards de dollars et leur population totale dépasse

RÉFORME DES RÈGLES DU COMMERCE MONDIAL

les 230 millions de personnes, ce qui en fait le troisième bloc commercial du monde après l'UE et l'ALENA.

À bien des égards, le Mercosur a été une réussite. Il a apporté d'importants avantages économiques à ses membres : entre 1990 et 1999, les échanges entre ses membres ont augmenté de plus de 200 % et, de toutes les régions du monde, l'Amérique latine est celle dans laquelle le commerce intrarégional a le plus progressé. Toutefois, l'inégalité des revenus reste toujours aussi forte et plus de 37 % des citoyens des membres du Mercosur vivent toujours en dessous du seuil de pauvreté. De plus, il n'y a guère eu de collaboration dans des domaines non économiques et les membres n'ont pas réussi à s'accorder dans de nombreux domaines, notamment s'agissant de définir une position de négociations communes pour la zone de libre-échange des Amériques, même avant la récente crise argentine.

Sur le plan du développement humain, quelques mesures ont été prises en matière de politique commune d'éducation et de lutte contre le trafic de drogues, mais il n'y a pas de coopération en ce qui concerne les mouvements de main-d'œuvre, les normes du travail ou la protection de l'environnement. Néanmoins, le Mercosur a peut-être un effet positif sur la démocratie de ses pays membres grâce à la modification apportée en 1996 à sa charte (après la découverte d'un complot visant à renverser le Gouvernement au Paraguay) qui exclut formellement tout pays qui entraverait le fonctionnement des institutions républicaines.

Quelques mesures institutionnelles ont été prises pour compenser l'impact social de la libéralisation du commerce entre les membres du Mercosur, mais leurs résultats ont été mitigés. Les problèmes sociaux liés à l'intégration économique ont été pour l'essentiel ignorés jusqu'à ce que les syndicats de la région militent en faveur de la création d'un groupe de travail qui serait chargé d'examiner les relations entre patronat et travailleurs, les conditions d'emploi et la sécurité sociale. Ce groupe, dont la mission est d'étudier la situation du travail dans la région, analyse en priorité les questions concernant l'intérêt commercial et la compétitivité des entreprises.

En 1994 a été créé un Forum de consultations économiques et sociales pour représenter le secteur privé dans les pays membres du Mercosur. Depuis, ce forum a ouvert ses portes à d'autres acteurs, notamment les organisations de travailleurs, les organisations de protection des consommateurs, les universités et un groupe de protecteurs de l'environnement (Espino, 2000). En revanche, il n'a pas admis en son sein d'organisations de femmes ni d'organismes officiels chargés d'améliorer le sort des femmes.

Pour les défenseurs de la cause des femmes, le Forum de consultations économiques et sociales est avant tout un outil aux services d'intérêts économiques et commerciaux. Comme la plupart des travailleuses ne sont pas syndiquées, elles considèrent que les syndicats ne les représentent pas. Les organisations de femmes se sont réunies pour remédier à ce problème et, en 1997, elles ont réussi à faire créer une Commission de femmes dans le cadre de l'autorité de coordination des confédérations de travailleurs du Cône Sud. Les demandes que les femmes adressent aux gouvernements et aux syndicats sont notamment la participation de travailleuses au fonctionnement du Mercosur, l'accélération de la ratification des conventions de l'OIT qui intéressent spécifiquement les femmes et une bonne information des syndicats et des organisations de femmes.

Une série de réunions et de forums de la société civile, appuyés par le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme, a engagé des activités visant à faire en sorte que les ministères responsables de la situation de la femme dans les pays du

PREMIÈRE PARTIE. COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

Mercosur cherchent à répondre aux préoccupations des femmes (Espino, 2000). En 1995, des femmes uruguayennes ont créé une organisation de plaidoyer appelée Forum des femmes du Mercosur, qui a des antennes dans chaque pays membre. L'antenne du Paraguay est la plus active et elle a porté ses préoccupations à l'attention de la section nationale du Forum de consultations économiques et sociales. Malgré ces stratégies visant à créer des réseaux multipays, le forum ne semble pas avoir eu d'influence véritable sur le fonctionnement ni sur les organes exécutifs du Mercosur.

La Déclaration de 1997 du Mercosur reflète quelques-unes des initiatives des femmes, préconisant des mesures « pour garantir l'égalité des chances des hommes et des femmes dans les différents forums de négociations qui font partie du Mercosur ». Elle recommande en outre que la participation d'organisations de femmes au Forum de consultations économiques et sociales soit obligatoire. En réponse à cette recommandation a été créé en 1998 un organe appelé *Reunión Especializada de Mujeres*. Il s'agit d'un organe consultatif qui veille à ce que les questions intéressant les femmes soient prises en considération par les principaux organes de décision du Mercosur.

Selon certains représentants de la société civile, cet organe n'a pas fait beaucoup de progrès dans l'analyse des négociations ou la création de mécanismes visant à promouvoir l'égalité des sexes dans la région (WIDE, 2001). L'un des facteurs qui ont empêché de faire en sorte que la condition de la femme soit prise en considération dans les négociations relatives aux structures institutionnelles du Mercosur est que les dimensions sociales de l'intégration économique ne sont pas jugées très importantes et n'ont pas une grande place dans les négociations entre employeurs et salariés (WIDE, 2001).

La coopération économique Asie-Pacifique : un accord entre pays industriels et pays en développement

Les 21 pays membres du forum appelé Coopération économique et Asie-Pacifique (APEC) ont décidé de conclure un accord commercial régional Asie-Pacifique d'ici à 2010 dans le cas des pays industriels et à 2020 dans le cas des pays en développement.¹⁴ L'APEC n'est pas une zone de libre-échange au sens formel de l'article 24 du GATT car chacun des membres cherche de façon autonome à libéraliser le commerce et l'investissement sur son territoire, et il n'y a pas de plan convenu de réduction des droits de douane. Toutefois, si l'accord commercial régional voit le jour, ce sera le plus important du monde, puisque le PIB total de ses membres représentera 55 % du PIB mondial, leurs exportations représenteront environ la moitié des exportations mondiales et leur population atteindra près de 40 % de la population mondiale.

Au-delà des avantages économiques escomptés, l'APEC devrait pratiquer un régionalisme « ouvert », c'est-à-dire que ses membres accorderont également aux non-membres un traitement commercial non discriminatoire. Cependant, de nombreux observateurs doutent que ce traitement se concrétise. L'APEC a fait peu de progrès en matière de réduction des droits de douane justement en raison de cette politique de régionalisme ouvert : les membres ne sont pas disposés à réduire les droits appliqués aux non-membres sans concession réciproque.

L'APEC est un forum consultatif et ne peut donc pas prendre de décisions contraignantes pour ses membres. C'est avant tout un cadre pour examiner les politiques économiques et commerciales, et les questions sociales et de développement ne sont pas expressément visées. L'APEC a des liens avec plusieurs organisations d'entreprises et établissements de recherche universitaires, mais n'a pas de mécanisme officiel pour la concertation avec le reste de la société civile.

RÉFORME DES RÈGLES DU COMMERCE MONDIAL

LE CADRE DE L'APEC POUR L'INTÉGRATION DES FEMMES. Dans une déclaration adoptée en 1996, les dirigeants de l'APEC ont reconnu pour la première fois l'importance de la participation des femmes et des jeunes à l'activité économique. Cette déclaration a été une victoire pour le *Women Leaders' Network*, qui avait lancé un appel à l'action et l'avait présenté aux dirigeants de l'APEC. Créé cette année-là sous la forme d'un réseau informel de femmes ayant des responsabilités dans le secteur public, le secteur privé, les administrations publiques, les organisations de la société civile et les établissements universitaires des pays membres de l'APEC, le *Women Leaders' Network* s'est transformé en un forum d'analyse des politiques et est devenu le principal défenseur de la femme dans le cadre de l'APEC. Il a réussi à faire reconnaître par les dirigeants de l'APEC, qui sont presque tous des hommes, les incidences des politiques économiques sur la condition de la femme, et à ouvrir la voie à des initiatives de femmes. C'est un réseau totalement bénévole qui fonctionne au moyen de centres de liaison nationaux. Bien qu'il n'ait pas de structure institutionnelle ni de budget, il a tenu six réunions annuelles depuis sa création.

Le militantisme du *Women Leaders' Network* a donné quelques résultats encourageants. Par exemple, il a conduit l'APEC à convoquer la première réunion ministérielle consacrée aux femmes, en 1998. Après cette réunion, les membres de l'APEC ont décidé d'élaborer un cadre pour intégrer les femmes dans toutes leurs activités et ce cadre a été approuvé en 1999. La réunion ministérielle a aussi débouché sur la création d'un groupe consultatif chargé de mettre en œuvre ledit cadre. De plus, le *Women Leaders' Network* a contribué à la création d'un groupe de femmes dans le cadre du groupe de travail de l'APEC sur la science et la technique au service de l'industrie, a créé un site d'informations sur la condition de la femme qui est rattaché au site de l'APEC et a fourni des services consultatifs d'experts en matière de situation de la femme dans un certain nombre de réunions de l'APEC.

Le cadre de l'APEC pour l'intégration des femmes comporte trois éléments liés entre eux : analyse de la condition de la femme, collecte et utilisation de données ventilées par sexe et participation des femmes au fonctionnement de l'APEC. Le groupe consultatif a mis au point des lignes directrices pour faciliter la mise en œuvre du cadre.

Les membres du *Women Leaders' Network* disent qu'il est trop tôt pour évaluer l'impact du cadre sur les politiques de l'APEC. Il y a eu néanmoins quelques résultats concrets dans différents pays. Par exemple, le Viet Nam a adopté le cadre pour son programme national pour les femmes. Néanmoins, dans l'APEC en général, les efforts de promotion de la femme en sont encore au stade de la sensibilisation et de la création de capacités, au moyen par exemple de réunions d'information sur la situation de la femme et de publication de pratiques recommandées. Certains groupes de travail de l'APEC –notamment ceux qui s'occupent de la mise en valeur des ressources humaines, de la science et de la technique au service de l'industrie et des PME– ont pris davantage d'initiatives pour faire en sorte que les préoccupations des femmes figurent parmi les critères employés pour l'évaluation des propositions de projet.

Le *Women Leaders' Network* est un groupe composé avant tout de femmes d'affaires et sa priorité est d'améliorer l'accès des femmes entrepreneurs aux marchés. Cette priorité est rationnelle sur le plan économique : plus d'un tiers des PME de la région appartiennent à des femmes et 80 % de ces PME sont des entreprises du secteur des services qui est en pleine expansion. Toutefois, cette approche a aussi suscité des critiques, selon lesquelles le *Women Leaders' Network* est un groupe de femmes privilégiées qui emploient des arguments liés à l'efficacité pour défendre la cause des

PREMIÈRE PARTIE. COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

femmes dans le cadre de l'APEC et qui subordonnent le développement humain au développement économique. Il est frappant de voir que ni ce réseau ni l'APEC ne s'intéressent guère à l'impact social de la libéralisation du commerce sur les femmes.

De plus, l'intégration des femmes s'est surtout faite au niveau des groupes de travail et de la coopération technique, et elle n'a pas eu d'effet sur les programmes de libéralisation du commerce et de l'investissement ou de facilitation des échanges.

PROBLÈMES ET RECOMMANDATIONS. *Le Women Leaders' Network* se trouve face à trois grands problèmes : mieux s'organiser pour jouer un rôle de supervision, faire en sorte que les questions de développement et les questions éthiques ne soient pas subordonnées à un programme économique, et mobiliser des fonds pour garantir sa survie. Le fait que ce réseau ne soit pas un mécanisme officiel de l'APEC limite son action en matière d'intégration des femmes.

L'un des principaux obstacles à l'intégration des femmes dans l'APEC est le manque de données et de renseignements sur le rôle économique des femmes, le fait que les données et les analyses de l'APEC ne tiennent pas compte du rôle des femmes dans la main-d'œuvre salariée, l'absence de données sur l'activité des femmes dans le secteur informel et sur leur travail non rémunéré, et la sous-représentation des femmes dans les organes et activités de l'APEC (Corner, 1999).

L'APEC devrait donc encourager ses membres à recueillir des renseignements en plus grande quantité et de meilleure qualité sur le rôle économique des femmes et sur les effets de la libéralisation du commerce et de l'investissement sur les femmes. Il devrait aussi reconnaître officiellement que la question de la femme doit être abordée dans tous les domaines et dans toutes les activités et fasse systématiquement une analyse de l'impact spécifique des politiques et programmes sur les femmes et sur les hommes. Enfin, il convient que l'APEC recueille des données sur la participation des femmes à ses activités et évalue l'impact de l'intégration et de la participation des femmes sur la réalisation de ses objectifs.

De son côté, *le Women Leaders' Network* devrait chercher à mieux équilibrer la participation et la représentation à ses réunions annuelles et s'intéresser à un éventail plus large de problèmes que rencontrent les travailleuses dans la région Asie et Pacifique, sans se limiter aux problèmes des femmes d'affaires.

Un avenir pour les accords commerciaux régionaux

La prolifération d'accords commerciaux régionaux a intensifié les préoccupations et débats concernant la promotion des intérêts nationaux et locaux dans le cadre des régimes du commerce international. Les efforts visant à intégrer le développement humain et la lutte contre la pauvreté dans les accords commerciaux régionaux (et multilatéraux) ont pris encore plus d'importance en raison de la rapidité de la mondialisation économique, et en particulier à cause des préoccupations que suscitent les effets négatifs des accords sur le développement humain.

Bien que la libéralisation du commerce à l'échelon multilatéral ou régional ouvre de nouveaux débouchés, certains aspects essentiels de la mondialisation limitent la marge de manœuvre des pays en développement. De plus, bon nombre de pays n'ont pas de consultations régulières avec les parties prenantes nationales au sujet des priorités du développement dans les accords commerciaux régionaux ou autres. En conséquence, il est probable que les priorités et stratégies de développement humain soient subordonnées à des objectifs commerciaux et politiques.

Si l'on veut atteindre les objectifs du développement humain, il faut que les par-

RÉFORME DES RÈGLES DU COMMERCE MONDIAL

lementaires et les représentants de la société civile soient associés à la formulation de la politique commerciale et à la négociation et à la mise en œuvre des accords commerciaux régionaux. Des progrès ont été faits à cet égard, mais c'est encore très insuffisant. La concertation a joué un rôle essentiel dans l'élaboration de l'Accord de libre-échange conclu par l'Afrique du Sud et l'UE. De même, l'Accord de Cotonou, conclu entre les pays ACP et l'UE exige que des acteurs privés et les milieux d'affaires soient consultés au sujet de tous les aspects du partenariat.

La compatibilité avec l'OMC doit être un principe fondamental des accords commerciaux régionaux, mais il faut d'abord assouplir les règles de l'OMC et faire en sorte qu'elles n'entravent pas le développement humain. Plusieurs accords régionaux récents mentionnent la compatibilité avec l'OMC en tant que principe général, mais pas tous. Les règles de l'OMC devraient définir les limites globales du champ d'application et de la nature des accords régionaux. Dans la mesure du possible, il faut que ces accords n'établissent pas de discrimination à l'égard des non-membres. À cet effet, il faut que les règles de l'OMC laissent aux parties à des accords commerciaux régionaux une latitude suffisante pour répondre aux besoins du développement, et que les accords réunissant des pays industriels et des pays en développement autorisent les pays en développement à ne pas accorder une réciprocité complète.

Il y a plusieurs autres questions importantes dans le cadre de l'actualisation et de l'adaptation des accords commerciaux régionaux. Premièrement, il faut des conditions d'admission assez souples pour que l'on puisse créer un espace de développement aussi large que possible et renforcer les liens sociaux et culturels. Si cela est utile, il faut que des pays qui n'appartiennent pas à la région officiellement définie puissent adhérer à un accord régional. L'ouverture à de nouveaux membres, dans le but d'élargir l'espace économique et social, est déjà un objectif accepté dans certains accords commerciaux régionaux (toutefois, s'il y a trop de membres il peut être difficile de gérer la situation et les problèmes économiques prennent plus d'ampleur). Par exemple, le marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) réunit des pays d'Afrique du Nord, d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe ainsi que des pays de l'océan Indien, et les pays ACP sont répartis sur trois continents.

Cet élargissement de l'espace de développement doit être complété par une politique de stimulation sélective de la croissance dans certaines sous-régions non traditionnelles composées de deux ou plusieurs pays qui constituent une zone d'intégration naturelle mais se trouvent dans des régions limitrophes auxquelles il est peu probable que s'applique un accord commercial régional officiel. Bien conçues, de telles zones peuvent aider à créer un réseau commercial dans une région, ce qui facilite l'intégration régionale entre des groupes établis et renforce la solidarité politique entre les pays. De plus, les activités économiques ainsi générées peuvent apporter des avantages considérables aux entreprises et aux consommateurs de ces zones.

De nombreux accords de libre-échange et de complémentarité économique sélectifs de ce genre ont été conclus en Amérique latine et dans les Caraïbes, en dehors du cadre des accords commerciaux régionaux. Ainsi, le Brésil et l'Argentine ont adopté en 1986 un programme d'intégration économique et de coopération qui a été à l'origine du Mercosur en 1991. La communauté pour le développement de l'Afrique australe applique cette idée sous forme de « couloirs de développement, » qui relient les pays enclavés à des pays qui ont un accès à la mer, ou qui relient des régions arriérées à des régions plus développées. Cette forme d'intégration régionale doit être encouragée, car elle pourrait promouvoir le développement et réduire la pauvreté dans des zones périphériques des pays concernés, zones qui sont généralement négligées par

PREMIÈRE PARTIE. COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

les entreprises commerciales et les agences de développement.

La conclusion d'accords commerciaux régionaux entre pays en développement peut apporter d'énormes avantages sur le plan de développement humain lorsque ces accords créent des espaces de développement régionaux réunissant des pays ayant la même idée du développement, ou établissent des liens avec des zones périphériques négligées. Ce genre d'accord peut contribuer à la solidarité et associer des pays à des degrés similaires de développement, si bien que les relations de pouvoir sont plus symétriques qu'elles ne le sont dans les accords conclus entre des pays industriels et des pays en développement. Ce genre d'accord est souvent celui qui offre aux pays en développement les plus grandes possibilités de progrès mutuellement bénéfique en matière de développement humain, du moins à court terme. S'ils sont gérés dans une perspective stratégique, ils devraient aussi accroître le pouvoir de négociation des coalitions de pays en développement dans les négociations multilatérales comme celles de l'OMC. Il est probable que les pays en développement obtiendront des résultats beaucoup plus importants en matière de développement humain s'ils unissent leurs efforts dans des cadres institutionnels multilatéraux.

Les accords commerciaux régionaux réunissant des pays industriels et des pays en développement peuvent aussi contribuer à promouvoir la croissance économique et à générer des ressources pour le développement humain. Toutefois, les avantages que les pays en développement peuvent en attendre, dans un premier temps, dépendront des mesures d'accompagnement sociales et des mesures d'ajustement économiques. Les pays en développement parties à de tels accords doivent veiller à obtenir des avantages commerciaux non réciproques et à prendre des engagements de libéralisation moins contraignants que ceux qu'assument leurs partenaires développés.

Les accords commerciaux régionaux ne sont pas la panacée pour le développement humain. Aucun des accords régionaux existants ou prévus ne comporte de dispositions qui favoriseront automatiquement le développement humain. Le cadre d'intégration des femmes de l'APEC, qui paraît prometteur, n'existe encore que sur le papier, et les clauses de l'ALENA concernant les normes du travail et l'environnement n'ont rien changé à la situation de l'environnement ni aux relations entre patronat et salariés dans la zone frontalière États-Unis-Mexique. Les accords entre pays de l'UE peuvent être une exception, mais il est difficile de voir comment les pays en développement pourraient émuler leurs aspects positifs, car le revenu et les indicateurs de développement humain des membres de l'UE sont beaucoup plus élevés et ces pays sont à peu près à égalité en termes de développement humain durable.

RÉFORME DES RÈGLES DU COMMERCE MONDIAL

NOTES

1. C'est d'ailleurs un des principaux problèmes que posent les enquêtes antidumping, dans lesquelles en général les groupes autres que les entreprises de la branche de production en concurrence avec les produits importés ne sont pas autorisés à témoigner.

2. Les accords plurilatéraux sont signés par les membres de l'OMC qui le souhaitent, alors que tous les Membres doivent être parties à tous les accords multilatéraux.

3. Le revenu est un indicateur de substitution d'indicateurs plus pertinents tels que la composition des exportations et des importations, la structure industrielle, la composition sectorielle et le niveau de capital humain, et dans certains cas il pourrait être nécessaire d'affiner la classification. Pour l'énoncé complet des Objectifs de développement du Millénaire, voir http://www.undp.org/mdg/99-Millennium_Declaration_and_Follow_up_Resolution.pdf.

4. On pourra trouver plusieurs exemples de modalité à cet effet dans les propositions de pays en développement telles que celles qui ont été présentées à la session extraordinaire du Comité du commerce et du développement de l'OMC le 18 juin 2002, dans les communications du Groupe africain, du Paraguay, de l'Inde, du groupe des PMA et la communication conjointe de Cuba, de la République dominicaine, du Honduras, de l'Inde, de l'Indonésie, du Kenya, du Pakistan, de Sri Lanka, de la Tanzanie et du Zimbabwe.

5. Il faudrait pour cela que le processus d'enquête, dans chaque cas, recueille les témoignages et les vues de toutes les parties prenantes, y compris les groupes de défense des consommateurs et de l'intérêt public, les associations d'importateurs et d'exportateurs et les organisations de la société civile, et détermine si l'appui de ces groupes à l'exercice de l'option ou de la sauvegarde en question est suffisant. En demandant aux importateurs et exportateurs dont le revenu risque d'être réduit par l'exercice de l'option de témoigner, et en exigeant que l'organe chargé de l'enquête mette en balance les intérêts en concurrence de façon transparente, on limiterait considérablement les chances d'application d'une mesure protectionniste qui n'apporte d'avantages qu'à une branche de production limitée, et dont le coût pour l'ensemble de la société serait important. Si l'option fait partie d'une stratégie de développement plus générale qui a déjà été adoptée après une large concertation, il ne serait pas nécessaire de faire une consultation supplémentaire (Rodrik, 2001).

6. On pourrait prendre par exemple l'indicateur de capacités nationales de Sanjaya Lall, qui intègre des indicateurs de résultats industriels et d'effort technologique. Cet indicateur pourrait être complété par un indicateur de développement humain.

7. Certains considèrent l'ensemble de ces décisions comme une jurisprudence en matière de commerce international, même si d'un point de vue purement juridique chaque décision est indépendante.

8. Les données ont été recueillies sur le site http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm.

9. L'Inde, la Malaisie, le Pakistan et la Thaïlande ont employé le mécanisme de règlement des différends de l'OMC pour contester les restrictions appliquées par les États-Unis aux importations de crevettes pêchées au moyen de filets dont on sait qu'ils peuvent tuer certaines espèces de tortues de mer menacées d'extinction.

10. La proportion de femmes au Parlement n'est que de 9 % en Amérique latine et dans les Caraïbes (PNUD, 1995). La situation n'est guère plus brillante dans certains pays industriels : la proportion de femmes au Congrès des États-Unis n'est que de 12 % et au Parlement canadien elle n'est que de 23 % (Hemispheric Social Alliance, 2001).

11. C'est un fait que l'on a constaté lorsque l'on a cherché à sensibiliser les ministères des finances à la condition de la femme (Sen, 1999). Comme les ministères des finances et les ministères du commerce sont assez similaires sur le plan structurel, en particulier

PREMIÈRE PARTIE. COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

dans les pays en développement, il est probable que les difficultés institutionnelles sont les mêmes dans les ministères du commerce.

12. Les membres d'accords commerciaux régionaux sont souvent, mais pas toujours, situés dans la même région.

13. Paragraphe 29 de la Déclaration ministérielle de Doha adoptée le 14 novembre 2001 (WT/MIN(01)/DEC/1), 20 novembre 2001.

14. Les membres de l'APEC sont les suivants : Australie, Brunéi-Darussalam, Canada, Chili, Chine, États-Unis, Fédération de Russie, Hong Kong (RAS de Chine), Indonésie, Japon, Malaisie, Mexique, Nouvelle Zélande, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pérou, Philippines, République de Corée, Singapour, Taiwan (Chine), Thaïlande, Viet Nam.

RÉFÉRENCES

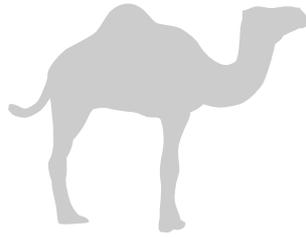
- Blackhurst, Richard, 1997. « The Capacity of the WTO to Fulfill Its Mandate. » In A. O. Kruger (dir. de publ.), *The WTO as an International Organization*, Chicago (É.-U.), University of Chicago Press.
- Centre du Sud, 1999. « Issues Regarding the Review of the WTO Dispute Settlement Mechanism. » Genève.
- CNUCED, 2002. *WTO Accessions and Development Policy*. Genève.
- Corner, Lorraine, 1999. « Women and Economic Development and Cooperation in Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC). » Economic Empowerment Series. Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), Bangkok, Bureau régional pour l'Asie de l'Est et du Sud-Est, et New York, UNFEM.
- Das, B. L., 2000. « Trade: Full Participation and Efficiency in Negotiations. » Document d'information. Penang (Malaisie), Réseau du tiers monde.
- Delgado, Sergio, 1994. « Impacto de los resultados de la Ronda Uruguay. » In Patricio Leiva, dir. de publ., *La Ronda Uruguay y el desarrollo de América Latina*. Santiago (Chili), CLEPI.
- Espino, Maria Alma. 2000. « Mujer y Mercosur: Las dimensiones de género de la integración económica en UNIFEM. Mujeres: Empoderamiento y justicia económica ». New York, Fonds de développement des Nations Unies pour la femme.
- FMI (Fonds monétaire international), 1998. « Report of the Working Group on Transparency and Accountability. » Groupe de travail du G-22. Washington, FMI.
- Florini, Ann M., 1998. « The End of Secrecy. » *Foreign Policy* 111 (numéro d'été): 50–63.
- Helleiner, Gerald K., 2002. « Developing Countries in Global Economic Governance and Negotiation Processes. » In Deepak Nayyar, dir. de publ., *Governing Globalisation: Issues and Institutions*. Oxford (R.-U.), Oxford University Press.
- Helleiner, Gerald K. et Ademola Oyejide. 1998. « Global Economic Governance, Global Negotiations and the Developing Countries. » Document de base établi pour le *Rapport mondial sur le développement humain 1999*. New York, Programme des Nations Unies pour le développement.
- Hemispheric Social Alliance, 2001. « Alternatives for the Americas. » Projet de rapport No 3, édition élargie et révisée établie pour le deuxième Sommet des Amériques, avril 2001. Québec (Canada), [www.asc-hsa.org].
- Hoekman, Bernard et Michel Kostecki, 2001. *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*. Oxford (R.-U.), Oxford University Press.
- Kohler, Horst, 2000. « The IMF in a Changing World. » Allocution prononcée au National Press Club, 7 août, Washington, FMI.

RÉFORME DES RÈGLES DU COMMERCE MONDIAL

- Malhotra, Kamal. 2002. « Doha: Is It Really a Development Round? » Document directif sur le commerce international et l'environnement. Washington, Carnegie Endowment for International Peace.
- Michalopoulos, Constantine, 2000. « The Participation of Developing Countries in the WTO. » Document de base établi pour le projet de l'OMC de renforcement des capacités. Washington, Banque mondiale.
- Mohammed, Azizali, 2001. « Governance Issues in Inter-Governmental Groupings of Developing Countries. » Document de base établi à l'intention de la Global Financial Governance Initiative. Groupe de travail sur la réforme institutionnelle. Oxford (R.-U.), Oxford University. [users.ox.ca.uk/~ntwoods/wg3.htm].
- Narlikar, Amrita, 2001. « WTO Decision Making and Developing Countries. » Trade Related Agenda, Development and Equity (T.R.A.D.E.). Document de travail No 11. Genève, Centre du Sud.
- Nayyar, Deepak, 2002. « The Existing System and the Missing Institutions. » In Deepak Nayyar, dir. de publ., *Governing Globalisation: Issues and Institutions*. Oxford (R.-U.), Oxford University Press.
- Ohiorhenuan, John, 1998. « Capacity Building Implications of Enhanced African Participation in Global Trade Rules-Making and Arrangements. » Document de travail de l'OMC No CRC-3-11. Nairobi (Kenya), African Economic Research Consortium.
- Onguglo, Bonapas et Taisuke Ito, 2002. « Human Development and Regional Trade Agreements in an Evolving Trading System. » Document de base établi pour le projet « commerce international et développement humain durable. » New York, Programme des Nations Unies pour le développement.
- Ostry, Sylvia, 2000a. « The Uruguay Round North-South Bargain: Implications for Future Negotiations. » Prepared for a conference on The Political Economy of International Trade Law, 15 et 16 septembre 2000. Minneapolis (É.-U.), University of Minnesota.
- , 2000b. « WTO: Institutional Design for Better Governance. » Présenté à une conférence organisée à l'Université Harvard. 2 et 3 juin, Kennedy School of Government, Cambridge (É.-U.).
- Oyejide, T. A., 1998. « Costs and Benefits of S and D Treatment for Developing Countries in the GATT/WTO: An African Perspective. » Nairobi (Kenya), African Economic Research Consortium.
- Pfeil, Andreas, 2001. « Can Regional Trade Integration Promote Sustainable Human Development? » Document de base établi pour le projet « commerce international et développement humain durable. » New York, Programme des Nations Unies pour le développement.
- Schott, Jeffrey J. et Jayashree Watal, 2000. « Decision-making in the WTO. » In Jeffrey Schott, dir. de publ., *The WTO after Seattle*. Washington, Institute for International Economics.
- Shukla, S. P., 2000. « GATT to WTO and Beyond. » Document de travail No 195. Helsinki (Finlande), Université des Nations Unies et World Institute for Development Economics Research.
- OMC, 2001. « Doha Ministerial Declaration. » [www.wto.org/english/thewto_e/inist_e/min01_e/mindecl_e.htm].
- OMS et OMC, 2002. Genève, WTO Agreements and Public Health.
- PNUD, 1995. *Rapport mondial sur le développement humain 1995*. Paris, ECONOMICA.
- , 2002. *Rapport mondial sur le développement humain 2002 : Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté*. Bruxelles, De Boeck Université.

PREMIÈRE PARTIE. COMMERCE INTERNATIONAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

- Tang, Xiaobing. 2002. « Experience of Implementation of the WTO Agreement on Trade-Related Investment Measures: Difficulties and Challenges Faced by Developing Countries. » Genève, CNUCED.
- Vangrasstek, Craig, 2001. « The Political Economy of Residual Protection in the Trade Regime of the United States of America. » Genève, CNUCED.
- White, Marceline A., 2002. « Women and Trade: Investing in Women – FTAA Investment Policies and Women. » Washington, Coalition for Women’s Economic Development and Global Equality.
- WIDE (Women in Development Europe). 2001. « Instruments for Gender Equality in Trade Agreements. » Bruxelles, Union européenne.
- Winters, L. Alan, 2002. « Doha and the World Poverty Targets. » Présenté à la conférence annuelle de la Banque mondiale sur l’économie du développement. Avril, Washington, Banque mondiale.
- Woods, Ngaire et Amrita Narlikar, 2001. « Governance and the Limits of Accountability: The WTO, the IMF and the World Bank. » *International Social Science Journal* 53 (4): 569–83.



CHAPITRE 5

AGRICULTURE

L'agriculture joue un rôle essentiel dans l'économie des pays pauvres, puisqu'elle représente plus de 70 % des emplois, contre 30 % dans les pays à revenu moyen et 4 % seulement dans les pays riches. Dans les pays africains à faible revenu en particulier, l'agriculture est également une source majeure de devises; elle crée des revenus, produit les denrées alimentaires de base et assure des moyens d'existence à la plus grande partie de la population (Nations Unies, 2002). Dans les campagnes africaines, ce sont les femmes qui produisent, transforment et emmagasinent jusqu'à 80 % des aliments, tandis qu'en Asie du Sud et du Sud-Est, 60 % du travail de la terre et d'autres productions vivrières sont assurés par des femmes (UNIFEM, 2000). Dans la plupart des pays en développement, un progrès durable, équitable, du développement humain suppose une plus grande sécurité alimentaire et un relèvement de la productivité, des revenus et de l'emploi agricoles.

L'agriculture est également une source importante d'exportations et de devises en Amérique latine (CNUCED, 1999b). Ainsi, dans les pays qui ont un excédent agricole, le commerce international peut dégager des recettes qui peuvent être appliquées au développement humain, et notamment à la santé publique, l'éducation et la sécurité sociale. Et dans beaucoup de pays en développement, l'agriculture est la principale source de surplus intérieur potentiel pouvant être affecté à l'investissement dans des secteurs qui pourraient dégager une valeur ajoutée plus grande –notamment la transformation des produits alimentaires et des produits industriels– ce qui est indispensable pour le développement humain. Ainsi, ce qui se passe ou ne se passe pas dans le secteur agricole a un énorme effet sur les efforts déployés pour réduire la pauvreté, améliorer les relations entre les sexes et faire progresser le développement humain dans un vaste ensemble de pays en développement.

L'AGRICULTURE DOIT-ELLE ETRE TRAITEE DIFFEREMMENT?

Dans les enceintes où l'on examine les questions de commerce international, l'agriculture est, depuis longtemps, l'objet d'intenses débats (encadré 5.1). Les arguments qui vont de la « multifonctionnalité » de l'agriculture (idée défendue par l'Union européenne, le Japon et d'autres pays), à « la sécurité alimentaire et le développement » (la plupart des pays en développement) ou encore à « la souveraineté alimentaire » (plusieurs organisations de la société civile) sont avancés pour justifier différentes conceptions de la façon de traiter l'agriculture.

L'Union européenne, le Japon et certains autres membres de l'OMC font valoir que l'agriculture est multifonctionnelle, ce qui signifie qu'elle joue divers rôles qui n'ont rien à voir avec la production de marchandises, en dehors de la production de denrées alimentaires et de fibres textiles. Ces multiples fonctions comprennent la sécurité alimentaire, la protection du patrimoine culturel, la viabilité économique du milieu rural, la prévention des catastrophes naturelles, la protection des paysages et des agréments du plein air, la diversité biologique et d'autres considérations comme

ENCADRE 5.1 L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE : HISTOIRE, ETAT ACTUEL ET PERSPECTIVES*Historique*

Bien que formellement couverte par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1947, l'agriculture a été pendant près de 50 ans exemptée des disciplines de l'Accord – surtout parce que durant les années 50 les États-Unis avaient demandé à pouvoir continuer à protéger leur industrie sucrière, leur industrie laitière et d'autres produits agricoles. En 1955, une exemption très libérale aux obligations du GATT a été accordée aux États-Unis, et l'article XI a été appliqué de façon assez laxiste à d'autres producteurs agricoles. (L'article XI interdisait les restrictions quantitatives sur les importations et les exportations en dehors des droits de douane, des taxes et autres charges, qu'il s'agisse de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou d'autres mesures restrictives). L'Union européenne était parmi ceux qui ont profité de cette évolution, utilisant les subventions à l'exportation pour se transformer d'importateur net en exportateur net de produits alimentaires entre les années 50 et les années 70.

Après la deuxième guerre mondiale, différents pays ont apporté une aide à leur secteur agricole au moyen de différentes formes de soutien interne, de subventions à l'exportation et de règles relatives à l'accès aux marchés. Certains, par exemple l'Union européenne, ont créé des systèmes ne comportant aucune limite à la production et pratiquement aucune limite aux subventions accordées. Cette tendance s'est accélérée durant les années 80, à tel point que certains pays dégageaient des excédents qui ne pouvaient être vendus à l'étranger que moyennant des subventions à l'exportation. En fait, les règles du GATT étaient pratiquement incapables de régler le commerce agricole. Les subventions à l'exportation et les subventions intérieures exerçaient un effet prédominant sur les courants commerciaux agricoles, et les restrictions à l'importation, plus rigoureuses, étaient souvent méconnues.

Cela a changé durant le Cycle de négociations commerciales multilatérales d'Uruguay entre 1986 et 94. Les pays en développement et industriels, traditionnellement exportateurs de produits agricoles demandaient avec insistance que les négociations d'Uruguay abandonnent le principe de la protection des produits agricoles. Certains pays en développement, en particulier ceux d'Amérique latine, ont pris des positions très fermes durant le Cycle d'Uruguay pour s'assurer que l'accord final comprendrait bien des vraies disciplines sur le commerce des produits agricoles. L'Accord sur l'agriculture est sorti de ces négociations en 1994; il comportait trois volets : l'accès aux marchés, le soutien interne et les subventions à l'exportation. Bien que plusieurs aspects essentiels de l'accord final aient été influencés par le deuxième accord bilatéral entre l'Union européenne et les États-Unis, dit de Blair House, des aspects importants de ce dernier n'ont pas été repris dans l'Accord sur l'agriculture.

Situation présente et perspectives

L'Accord sur l'agriculture stipulait qu'il serait réexaminé à partir de 2000; l'expiration, à la fin de 2003, de sa « clause de paix » prévoit de façon tout à fait crédible une date limite pour parvenir au moins à un accord préliminaire. La première phase de ce processus de réforme, entre mars 2000 et mars 2001, a engendré 45 propositions émanant de 126 pays – plus de la moitié des propositions venant des pays en développement. La deuxième phase, de mars 2001 à février 2002, portait sur des élaborations techniques des propositions issues de la première phase sur des questions à propos desquelles des propositions non officielles ont été soumises. Parmi les questions soulevées par les pays en développement figuraient la sécurité alimentaire, l'aide alimentaire, le traitement spécial et différencié et les problèmes des pays qui produisent pratiquement un seul produit de base et des petits États insulaires en développement.

La troisième phase, qui a commencé en mars 2002, sera la plus critique depuis le Cycle d'Uruguay car les membres devraient se mettre d'accord, avant mars 2003, sur les modalités des futures négociations – bien que la question de savoir s'ils se mettront d'accord sur des règles ou sur des engagements effectifs ne soit pas entièrement claire. C'est durant cette phase qu'on se décidera sur des éléments essentiels du nouvel Accord sur l'agriculture, notamment sur les perspectives d'une « catégorie développement » (voir encadré 5.8). On s'attend à ce qu'un nouvel accord soit obtenu avant la session de la Conférence ministérielle de l'OMC qui se tiendra en septembre 2003 à Cancún (Mexique).

Les positions des différents pays restent assez fortement divergentes cependant. Alors que

AGRICULTURE

l'Union européenne, le Japon et la Norvège insistent sur la multifonctionnalité de l'agriculture, les pays en développement de l'Asie du Sud-Est ou d'autres régions demandent instamment un véritable accès aux marchés des pays industriels, et notamment une réduction générale des subventions. Dans le même temps, le Groupe de Cairns (qui réunit des pays industriels et des pays en développement) et les États-Unis mettent en avant leurs propres ensembles de mesures de libéralisation.

La proposition américaine formulée en juillet 2002 est remarquable car elle appelle à réduire notablement le soutien interne « qui fausse le commerce » (c'est-à-dire les subventions à la production) pour tous les produits et tous les partenaires commerciaux, avec un plafond de 5 % de la valeur de la production agricole pour les pays industriels, et de 10 % pour les pays en développement. La proposition américaine appelle également à réduire les tarifs douaniers agricoles à un maximum de 25 % pour tous les membres (après une période initiale de cinq ans). Les deux recommandations sont ambitieuses – en particulier la première, étant donné le niveau des subventions agricoles dans beaucoup de pays, parmi lesquels les États-Unis. Mais la proposition n'obligera pas les États-Unis à apporter d'importants changements à l'appui donné au secteur agricole au titre des disciplines de l'actuel accord sur l'agriculture. Les États-Unis viennent en effet de se doter d'une loi sur la sécurité agricole et l'investissement rural (*Farm Security and Rural Investment Act*) qui comporte jusqu'en 2011 des subventions de 180 milliards de dollars à l'agriculture, dont plus d'un tiers seront accordés durant les trois premières années.

Par contraste avec la proposition de libéralisation avancée par les États-Unis, des pays tels que l'Inde exigent que la sécurité alimentaire et la préservation des moyens d'existence soient la base même d'un accord sur l'agriculture qui serait révisé, impliquant donc une place plus grande donnée à des préoccupations étrangères au commerce. Et beaucoup d'autres pays en développement, tout en étant d'accord avec l'Inde, souhaitent suivre une démarche plus globale dans l'examen des problèmes du développement agricole, par leur proposition d'ouverture d'une « catégorie développement ».

Source : Anderson, Hoekman et Strutt, 1999; OMC, 2001; Biswajit Dhar, 2002, « Subsidising US Farmers under AoA », *The Economic Times* (Inde), 9 août 2002.

la préservation de l'environnement et le maintien de l'emploi des agriculteurs âgés. Pour ces pays, la multifonctionnalité de l'agriculture justifie le maintien, par eux, d'une forte protection de l'agriculture et de subventions internes et à l'exportation.

La plupart des pays en développement, cependant, considèrent que sous couleur de multifonctionnalité on cherche à continuer à protéger l'agriculture. Beaucoup de pays admettent que l'agriculture comporte des aspects étrangers au commerce, mais ils ne sont pas convaincus que la situation dans les pays industriels soit comparable à la leur. Ainsi, la plupart voudraient voir appliquer des règles multilatérales rigoureuses et contraignantes réduisant la protection agricole et éliminant les subventions à l'exportation dans les pays industriels. Les pays en développement voudraient également maintenir une flexibilité dans la conception des politiques de façon à assurer leur sécurité alimentaire et à pouvoir poursuivre des objectifs de développement plus généraux. De plus, les pays dont une forte proportion de la population dépend de l'agriculture de subsistance font valoir qu'une fraction importante de leurs activités agricoles devrait être exempte des disciplines multilatérales, car la plupart de leurs agriculteurs n'ont pas assez de poids pour fausser le commerce des produits agricoles. Ces pays font également valoir que leurs besoins alimentaires et leurs déficits vivriers constituent un important problème de développement qui ne peut être laissé aux incertitudes du marché.

Enfin, beaucoup d'associations, par exemple *La Via Campesina*, ont proposé l'idée d'une « souveraineté alimentaire », en estimant que l'agriculture devait être exclue du régime commercial multilatéral. Par contre, d'autres pays sont favorables à une structure plurilatérale, et d'autres encore préconisent une clause de refus jusqu'à ce que les

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

pays en développement soient prêts à soumettre leur secteur agricole aux disciplines du régime commercial multilatéral (Kwa, 2001).

Une plus grande flexibilité dans l'Accord sur l'agriculture de l'Organisation mondiale du commerce permettrait aux pays en développement qui doivent écarter les menaces pesant sur leur sécurité alimentaire d'offrir une « liste positive » de produits agricoles qu'ils soumettraient aux disciplines du Cycle d'Uruguay (voir encadré 5.1). Étant donné les grandes disparités qui existent dans la situation agricole des pays en développement, une telle flexibilité permettrait aussi une indispensable différenciation entre pays en développement qui importent des denrées alimentaires de première nécessité et ceux qui les exportent, et entre ceux qui exportent des denrées de cette nature et ceux qui exportent des cultures commerciales.

La flexibilité accrue permettrait aussi aux pays industriels de répondre aux besoins de développement rural et aux préoccupations environnementales qui leur sont propres sans léser les agriculteurs des pays en développement. Cette démarche encouragerait aussi sans doute une agriculture plus respectueuse de l'environnement, car elle serait probablement plus sensible au souci de préserver la diversité biologique.

TARIF DOUANIER ET ACCÈS AUX MARCHÉS

En 2005, même après avoir honoré les engagements souscrits durant le Cycle d'Uruguay et consignés dans l'Accord sur l'agriculture (voir ci-après), en Europe occidentale les droits moyens sur les produits agricoles et les denrées alimentaires transformées seraient encore de 30 %. Le taux moyen de droits serait plus élevé encore au Japon et en République de Corée, à 57 %. Dans les pays de l'OCDE, le taux moyen de droits sur les denrées agricoles et les aliments transformés sera de 36 % –contre 20 % dans les pays en développement. À l'échelle mondiale, le taux moyen de droits sur les produits agricoles et les aliments transformés, à 29%, sera deux fois le taux moyen sur les textiles et les vêtements– autres secteurs fortement protégés dans beaucoup de pays industriels– et près de quatre fois le taux moyen sur les autres articles manufacturés (Anderson, Hoekman et Strutt, 1999).

En 2000, le *Bureau of Agricultural and Resource Economics* de l'Australie estimait qu'une réduction de 50 % du soutien à l'agriculture augmenterait le PIB mondial de 53 milliards de dollars par an en 2010 (par rapport à un niveau de référence correspondant à l'absence de changement des politiques), dont 40 milliards de dollars iraient aux pays industriels. Le Bureau considérait ces projections comme prudentes, car elles ne tenaient pas compte des gains dynamiques résultant de l'augmentation de la concurrence, des progrès technologiques, de l'innovation, notamment, et beaucoup de pays s'attendent à ce que ces gains soient aussi importants et même plus importants que ceux ressortant des projections de base. Alors que ces projections, généralement, sont très optimistes, le Bureau s'attend à ce que les termes de l'échange des pays africains, de la Chine, de l'Inde, de la Malaisie et des Philippines subissent des évolutions défavorables.

Les modèles mondiaux de ce type ne sont pas particulièrement utiles pour une appréciation dans l'optique du développement humain, car ils se situent à un niveau très élevé d'agrégation et sont parfois trop optimistes dans les calculs effectués. Ainsi, ils tendent à masquer des disparités dans la répartition entre riches et pauvres, entre pays et même entre régions entières qui, globalement, seraient gagnantes. Les modèles dont les estimations se situent à un niveau moins élevé d'agrégation sont beaucoup plus utiles car ils distinguent mieux entre gagnants et perdants. Les rares études qui donnent des estimations désagrégées des effets du Cycle d'Uruguay indiquent que

AGRICULTURE

certain pays en développement, en particulier en Afrique subsaharienne, sont des perdants nets (Page et Davenport, 1994; Harrison, Rutherford et Tarr, 1996; Thomas et Whalley, 1998).

Bien qu'ils soient plus utiles, les modèles désagrégés souffrent de plusieurs des problèmes que présentent les modèles agrégés au niveau mondial. Les avantages projetés, pour les gagnants, n'apparaissent pas, souvent, car ces modèles méconnaissent la nature oligopolistique des marchés en question, supposant entre l'offre et la demande des relations qui n'existent pas toujours dans l'économie politique réelle des pays et régions.

Par exemple, les grandes sociétés chimiques –qui sont devenues des acteurs prépondérants dans le secteur des semences– sont liées aux grands négociants en grains et aux grandes sociétés de transformation des produits alimentaires dans une filière de production où les prix deviennent des prix internes du secteur au sens large. Dans de nombreux cas, ce sont les mêmes sociétés transnationales qui assurent l'achat, l'expédition et la mouture des grains, qui en nourrissent le bétail ou qui transforment ces grains en « céréales » de table, traversant, ce faisant, plusieurs frontières nationales. Aux États-Unis, par exemple, 60 % des équipements de manutention des grains sont la propriété de Cargill, Cenex, Harvest States, ADM et General Mills, 82 % des exportations de maïs sont entre les mains de Cargill, ADM et Zen Noh, 81 % du conditionnement de la viande de boeuf est assuré par ADM, ConAgra, Cargill et Farmland Nation, et 61 % de la capacité des minoteries appartient à ADM, ConAgra, Cargill et General Mills (Murphy, 2002).

Les entreprises commerciales d'État continuent à jouer un rôle important dans certains pays en développement et même dans certains pays industriels. Les pays en développement, invités avec insistance à démanteler les opérations de ces entreprises, ont fait valoir que ces entreprises étaient nécessaires à la fois pour des raisons d'intérêt général (sécurité alimentaire par exemple) et comme protection contre la concentration du pouvoir entre les mains des sociétés transnationales alimentaires et agricoles.

Pour ces raisons et plusieurs autres, les projections optimistes faites au sujet des avantages, en termes de bien-être, de l'Accord sur l'agriculture, ne se sont pas vérifiées. Murphy (2002, p. 3) montre ainsi que ces projections étaient fausses quant à la direction que les prix allaient prendre, fausses quant aux pays qui allaient accroître leurs exportations et fausses quant à la réaction des agriculteurs aux modifications des programmes de soutien. En fait, les projections fondées sur une modélisation des avantages résultant des règles du commerce multilatéral risquent de rester d'un intérêt très limité, au regard du développement humain, tant que le régime commercial mondial ne tiendra pas compte de la concentration du pouvoir entre les mains des sociétés transnationales dans le commerce agricole mondial et la répartition des avantages découlant de celui-ci.

Tarification, contingents et sauvegardes

L'Accord sur l'agriculture issu du Cycle d'Uruguay a converti les obstacles non tarifaires au commerce en tarifs consolidés qui donnent le plafond jusqu'auquel les taux de droits peuvent être portés.¹ Dans des pays industriels, ces nouveaux taux de droits de douane ont alors été réduits en moyenne non pondérée de 36 % entre 1995 et 2000 (par rapport à la période de base 1986-88), avec une réduction minimum de 15 % à chaque ligne tarifaire. Dans les pays en développement, les tarifs douaniers devaient être réduits en moyenne non pondérée de 24 %, avec une réduction d'au moins 10 % à chaque ligne

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

tarifaire, entre 1995 et 2004. Aucun engagement de réduction des tarifs douaniers n'était exigé des pays les moins avancés.²

Il était admis qu'en dépit de ces réductions, les droits de douane resteraient élevés –souvent prohibitifs– dans beaucoup de secteurs. Ainsi, pour accorder l'accès aux marchés des produits assujettis au paiement d'un droit de douane, des contingents tarifaires ont été établis (encadré 5.2). Ce système de contingent tarifaire est le seul mécanisme qui ait apporté de réelles améliorations à l'accès aux marchés dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture. Les contingents sont de deux types :

- Les « possibilités actuelles d'accès aux marchés », qui sont allouées sur une base bilatérale pour permettre aux pays exportateurs de préserver l'accès dont ils jouissaient avant la transformation en droits de douane des obstacles non tarifaires (c'est-à-dire l'accès autorisé dans les limites du contingent d'importation ou des restrictions « volontaires » d'exportation). Des possibilités actuelles d'accès aux marchés sont offertes aux produits dont les importations représentaient au moins 3 % de la consommation intérieure durant la période de référence (1986-88). La quantité autorisée au titre de l'accès actuel doit être au moins égale aux importations durant la période de référence. Ce montant peut être augmenté durant la période de mise en oeuvre.
- Les possibilités « d'accès minimal », appliquées selon le principe de la nation la plus favorisée, garantissent l'accès aux marchés des importations ayant une valeur totale équivalant à 5 % au moins de la consommation intérieure durant la période de référence. Ces possibilités sont offertes aux produits dont les importations représentaient moins de 3 % de la consommation intérieure durant la période de référence. La quantité au titre de l'accès minimal – la quantité absolue qu'un membre est tenu d'importer – est égale à 3 % de la consommation intérieure de la période de référence, passant à 5 % en 2000 (2004 pour les pays en développement).

La notion de possibilité d'accès aux marchés a pour but d'assurer que le processus de tarification ne réduit pas les niveaux existants d'importation. Près de 40 membres de l'Organisation mondiale du commerce maintiennent au total environ 1 400 contingents tarifaires (tableau 5.1). L'introduction des contingents tarifaires a créé un système complexe qui se prête à des accords bilatéraux. En outre, l'administration des contingents tarifaires a été telle que moins des deux tiers des contingents sont pleinement utilisés. Ils ne fournissent pas un accès en franchise. Les taux de droits dans la limite des contingents atteignent 30 %, ce qui dans le secteur industriel serait considéré comme une crête tarifaire.

Un mécanisme de sauvegarde spécial a été créé pour les importations sujettes à conversion tarifaire et expressément recensées comme l'objet de sauvegardes dans les

ENCADRÉ 5.2 EXEMPLE DE CONTINGENT TARIFAIRE

Un contingent tarifaire est un système de droits de douane à deux niveaux. Le taux consolidé de la nation la plus favorisée imposé sur une certaine importation peut être fixé à un niveau relativement élevé (en raison de la tarification), mais un certain montant de cette importation est autorisé à un taux beaucoup moins élevé (par exemple, en 1999, l'Union européenne offrait un taux de droits à l'intérieur d'un contingent de deux millions de tonnes d'importations de maïs, au prix de 24,45 euros par tonne. Au-dessus du contingent, le taux, pour la nation la plus favorisée, était de 48,45 euros par tonne. Le taux réel de remplissage du contingent –la part des importations réelles comparée au contingent– était de 67 %.

AGRICULTURE

TABLEAU 5.1

Exemples de taux de droits dans le contingent tarifaire et en dehors

	Union européenne		Japon		États-Unis	
	Taux de droits dans le contingent	Taux de droits au-dessus du contingent	Taux de droits dans le contingent	Taux de droits au-dessus du contingent	Taux de droits dans le contingent	Taux de droits au-dessus du contingent
Lait	18,0	56,1	22,0 (0-35,0)	125,1 (25,1-309,6)	7,0 (1,1-17,5)	82,6 (34,8-275,6)
Beurre	26,8 (24,5-28,0)	97,1 (87,5-106,8)	35,0	264,0 (245,5-282,6)	6,6 (3,3-10,0)	58,5 (48,4-68,6)
Blé	0	167,7 (131,5-203,9)	6,7 (0-20,0)	352,7	(n/a)	(n/a)

Note : Les moyennes arithmétiques des taux de droits de douane sont données quand des taux différents existent dans une même catégorie de produits. L'intervalle des taux de droits de douane est donné entre parenthèses.

Source : CNUCED, TD/B/WG.8/2/Add.1, 26 juillet 1995, tableau 1.1

listes douanières des pays. Ce mécanisme permet aux pays d'imposer un droit additionnel (mais non pas des restrictions quantitatives) sur un produit si la croissance des quantités importées dépasse un certain niveau ou si les prix du produit importé tombent sous un certain niveau.³ Aucune preuve de préjudice n'est exigée, et la sauvegarde spéciale peut être invoquée presque automatiquement – sans indiquer si une augmentation de la quantité importée ou une baisse du prix d'importation en dessous du niveau de déclenchement a effectivement eu un impact défavorable sur les consommateurs nationaux. Jusqu'à présent, ce mécanisme a été utilisé par 38 membres de l'OMC seulement, presque tous des pays industriels (Ruffer, Jones et Akroyd, 2002). En effet, les conditions imposées par les programmes d'ajustement structurel des institutions financières internationales font que beaucoup de pays en développement ont éliminé les obstacles non tarifaires et, donc, n'ont rien à « tarifer ».

Réductions tarifaires, crêtes tarifaires et progressivité des droits

Alors que l'Accord sur l'agriculture éliminait les innombrables obstacles non tarifaires du commerce et des produits agricoles, les droits de douane sur les produits agricoles demeurent nettement plus élevés que ceux qui frappent les produits industriels, et cela est dû en partie au processus de tarification. Le taux moyen de droits de douane sur les produits industriels est tombé de 40 % en 1945 à 4 % en 1995, tandis que le taux moyen de droits sur les produits agricoles était encore de 62 % (Beierle, 2002) – surtout parce que les pays industriels ont bien abaissé leurs droits d'une façon qui respecte les exigences techniques de l'Accord sur l'agriculture mais qui en viole l'esprit et l'intention. Les droits de douane ont été éliminés sur des produits qui ne sont pas des produits sensibles et qui entrent peu dans le commerce, où les taux étaient déjà bas, tandis que les droits de douane sur les produits sensibles, où les taux étaient très élevés, n'ont été abaissés que du minimum prescrit, 15 %.⁴

De plus, dans les pays industriels, le processus de tarification a souvent abouti à des droits de douane qui dépassent la protection effective accordée autrefois par les obstacles non tarifaires. Par exemple, en 1995, le taux moyen de droits dans les pays de l'OCDE était 214 % pour le blé, 197 % pour l'orge et 154 % pour le maïs (Konandreas et Greenfield, 1996). La tarification a aussi pour conséquence le fait que les droits de douane des pays industriels sur certains produits sont beaucoup plus élevés en 2002 qu'avant le Cycle d'Uruguay (« tarification sale ») – en dépit du respect

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

des exigences techniques de l'Accord sur l'agriculture. Les droits élevés sont particulièrement fréquents sur les produits sensibles qui intéressent particulièrement les pays en développement qui souhaitent les exporter.

Les crêtes tarifaires et la progressivité des droits demeurent également prononcées dans les pays industriels.⁵ Une étude effectuée par la CNUCED et par l'OMC en 1999 a montré que plus de la moitié des crêtes tarifaires de ces pays concernait l'agriculture (transformation des produits alimentaires comprise) et les produits de la pêche. Les principales exportations des pays en développement (sucre, tabac et coton par exemple) et les produits dont l'exportation serait intéressante pour eux (comme les produits alimentaires transformés) sont souvent frappés de droits de douane très élevés – dont le taux dépasse 100 % (Shirotori, 2000). Les pays membres de l'OCDE imposent de pareils taux sur des produits tels que la viande, le sucre, le chocolat et le lait et d'autres produits laitiers (OCDE, 2001b). Les fruits et légumes se heurtent également à des droits de douane élevés. Par exemple, au-delà du contingent, les bananes sont frappées d'un droit de 180 % à l'entrée dans l'Union européenne, et le droit qui frappe les arachides décortiquées est de 550 % au Japon et de 132 % aux États-Unis. Dans certains pays de l'OCDE, les taux de droits dépassent 30 % sur les produits alimentaires tels que les jus de fruit, la viande en conserve, le beurre de cacahuète et la confiserie. Et le Canada, l'Union européenne, le Japon et les États-Unis maintiennent des crêtes tarifaires de 350 à 900 % sur des denrées alimentaires telles que le sucre, le riz, les produits laitiers, la viande, les fruits, les légumes et le poisson (Shirotori, 2000).

De même, la progressivité des droits concernent des filières de produits qui intéresseraient beaucoup les pays en développement tels que le café, le cacao, les oléagineux, les légumes, les fruits et les noix (Shirotori, 2000). Après le Cycle d'Uruguay, les taux effectifs de protection atteignaient encore 44 % pour la farine de blé et 25 % pour le jus d'orange dans l'Union européenne, 30 % pour le sucre raffiné au Japon et 42 % pour le lait concentré aux États-Unis (Lindland, 1997). La progressivité des droits est probablement l'un des principaux obstacles à la diversification des exportations de pays en développement – et l'une des principales contraintes qui pèsent sur la diversification verticale de leurs exportations de produits agricoles (Supper, 2000). Cela explique en partie pourquoi les exportations de la plupart des pays en développement sont des produits alimentaires faiblement transformés et pourquoi les produits alimentaires transformés à forte valeur ajoutée ne représentent que 5 % seulement des exportations agricoles des pays les moins avancés et 17 % de celle de l'ensemble des pays en développement (contre près d'un tiers pour les pays industriels). Mais dans certains cas, des contraintes fondamentales existant dans les pays en développement importent plus que les obstacles au commerce élevés par les pays industriels.⁶

Dans les pays en développement, les droits de douane présentent un tableau entièrement différent. Par exemple, une étude faite par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO, 1990b) détermine l'impact de l'Accord sur l'agriculture sur les courants commerciaux de 16 pays en développement⁷. Cette étude constate une inégalité importante entre les droits de douane qui demeurent élevés imposés par les pays industriels et les droits de douane assez faibles des pays en développement. Alors que l'étude porte sur une période peut-être trop brève pour qu'on puisse déterminer pleinement l'impact à long terme de l'Accord sur les pays étudiés, plusieurs études de cas signalent des faits intéressants :

- La plupart des pays en développement ont réduit unilatéralement à la fois

AGRICULTURE

leurs obstacles non tarifaires et les tarifs douaniers appliqués, en vertu de programmes d'ajustement structurel imposés par la Banque mondiale et le FMI avant la conclusion de l'Accord sur l'agriculture. Ces réductions avaient d'importantes conséquences sur la répartition et, comme on l'a indiqué plus haut, empêchaient les pays d'utiliser les mécanismes de la tarification et de la sauvegarde spéciale.

- Des facteurs qui relèvent de l'économie politique ont empêché ces pays de tirer parti des dispositions de l'Accord sur l'agriculture qui concernent les droits de douane consolidés. Ces facteurs sont notamment les conditions dont les institutions financières internationales assortissaient leurs prêts, la nécessité politique de maintenir à un faible niveau les prix des denrées alimentaires pour les consommateurs et la crainte de compromettre leurs relations avec les pays industriels, qui leur offraient un accès préférentiel à leurs marchés et une aide au développement.
- Les exportations ne se sont pas beaucoup améliorées durant la période de réforme de l'agriculture dans ces pays. Cela s'explique par de nombreux facteurs, et notamment les contraintes pesant sur l'offre dans beaucoup de pays en développement, (en particulier les moins avancés) et les règles de qualité et d'hygiène imposées par les pays importateurs. Une plus grande clarté demeure nécessaire au sujet des normes, en particulier en ce qui concerne les maladies animales, pour assurer des « conditions identiques et similaires ». (Voir chapitre 17 où l'on trouvera un examen de la question des normes et de leurs implications et impacts sur le développement humain.)
- Des crêtes tarifaires très élevées et la progressivité des droits de douane sont des phénomènes courants sur les marchés d'exportation, en particulier les marchés des pays industriels, pour les produits qui sont précisément les plus importants pour ces pays en développement.

Une autre étude montre les effets d'une réduction unilatérale des droits de douane dans les pays en développement (White, 2001). Cette étude montre que le fait qu'ils aient réduit leurs tarifs douaniers leur a permis d'importer à peu de frais des fruits et légumes et des grains peu coûteux, qui sont en concurrence avec les produits locaux (et souvent les évincent) et détruisent ainsi les moyens d'existence locaux. Qu'il s'agisse de jus de fruit importés de France, évinçant les jus locaux au Guyana, ou de céréales fortement subventionnées importées des États-Unis, qui réduisent les ventes locales de maïs au Mexique, ces importations peuvent avoir des effets désastreux sur les revenus et la consommation des familles pauvres – et en particulier sur les femmes et les filles (White, 2001).

SUBVENTIONS

Les subventions comprennent les mesures de soutien interne et les subventions à l'exportation. Ces deux questions font l'objet de débats intenses et de négociations prolongées à l'OMC, puisqu'on demande leur réduction et même leur élimination. Ces subventions ont également contribué au dumping des exportations.

Les mesures de soutien interne

Les disciplines relatives au soutien interne, dans l'Accord sur l'agriculture, permettent aux grandes sociétés agroindustrielles des pays industriels d'acheter et de vendre les récoltes à des prix inférieurs aux coûts de production, ce qui crée une concurrence inéquitable qui joue au détriment des agriculteurs des pays en développement et des

ENCADRÉ 5.3 MESURES DE SOUTIEN INTERNE DANS L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE

La plupart des mesures de soutien interne autorisées aux termes de l'Accord sur l'agriculture entrent dans trois catégories, rangées dans les catégories « orange », « bleue » ou « verte ». À quelques rares exceptions près, toutes les mesures considérées comme faussant la production et le commerce sont dans la catégorie orange. Un tel soutien interne est sujet aux engagements de réduction mesurés par les variations de la Mesure globale du soutien, les réductions étant fixées à 20,0 % pour les pays industriels et à 13,3 % pour les pays en développement. Mais ces objectifs sont des moyennes; la variation en pourcentage pour certains produits peut être plus forte ou plus faible. Pour les pays qui n'accordent pas d'importantes subventions à l'agriculture, l'Accord sur l'agriculture stipule des niveaux *de minimis* : 5 % pour les pays industriels et 10 % pour les pays en développement.

La catégorie bleue, qui est une concession de dernière minute à l'Union européenne qui a permis l'adoption de l'Accord sur l'agriculture, constitue une exception à la règle générale voulant que toutes les subventions liées à la production soient réduites ou maintenues à un niveau minimal défini (niveau *de minimis*). Cette exception couvre les paiements directement liés à la taille des exploitations ou du cheptel, aussi longtemps que l'exploitation aidée limite la production. Les partisans de ces mesures de la catégorie bleue considèrent que ces subventions faussent moins le commerce que les subventions de la catégorie orange. Bien que les mesures de la catégorie bleue soient une disposition permanente de l'Accord sur l'agriculture, plusieurs pays – en particulier la plupart des pays en développement et les États-Unis – ont demandé son abandon progressif.

La catégorie verte englobe les subventions dont on s'attend à ce qu'elles ne fausseront pas le commerce, ou ne le feront que de façon minimale. De telles subventions doivent être financées sur fonds publics mais ne pas comporter de soutien des prix. Parmi les exemples de ces subventions figurent le soutien direct des revenus des agriculteurs, aux États-Unis, soutien qui est formellement découplé des niveaux de production et des cours des produits, ainsi que les subventions qui visent la protection de l'environnement. Aucune limite, aucune réduction n'est imposée à un tel soutien interne.

D'autres mesures de soutien interne comprennent par exemple la disposition *de minimis* et la disposition sur le traitement spécial et différencié. Le traitement spécial et différencié comprend le droit, pour les pays en développement – en particulier les pays les moins avancés – de retarder ou de refuser certains engagements de libéralisation des échanges et de recevoir, pour leurs exportations, un accès spécial au marché des pays industriels.

Source : GATT, 1994; CNUCED, 2000.

pays industriels plus efficaces (encadré 5.3). Ainsi, de nombreux observateurs critiquent le fait qu'en permettant l'utilisation de leurs instruments de soutien agricole de prédilection, tout en s'attaquant aux droits de douane, contingents et subventions dans les pays en développement, les pays industriels les plus puissants, exportateurs de produits agricoles, ont fabriqué de toutes pièces l'Accord sur l'agriculture de façon à ce que le traitement spécial et différencié qu'il comprend joue en leur faveur plutôt qu'en faveur des pays en développement. Cela a eu des conséquences négatives majeures pour la sécurité alimentaire, les moyens d'existence des agriculteurs et l'emploi dans les pays en développement.

Les problèmes d'application, pour les pays en développement, concernent le caractère dissymétrique des droits d'utiliser les mesures de soutien interne (qui jouent au profit des pays industriels), le manque de spécificité des produits dans le calcul de la Mesure globale du soutien, ce qui amène un contournement des réductions tarifaires sur les produits qui intéressent le plus les pays en développement; la non-reconnaissance des calculs de la Mesure globale du soutien quand le résultat du calcul est négatif⁸; et l'inflation et les fluctuations des taux de change, qui font qu'il est difficile de rester dans les limites convenues pour l'application de la Mesure globale du soutien.⁹

AGRICULTURE

L'ampleur du soutien interne qui était accordé pendant la période de référence (1986-88) a été utilisée pour calculer les réductions de la Mesure globale du soutien pour les mesures qui se rangent dans la « catégorie orange » (voir encadré 5.3). Plus ce soutien était important durant la période de référence, plus il restait important, même après le respect de l'accord. Dans la plupart des pays industriels, le soutien interne déclaré représentait 20 % du PIB du secteur agricole et, pour près de la moitié des pays, plus de 50 %. Pourtant, beaucoup de pays en développement demandaient une valeur nulle de leur Mesure globale du soutien durant la période de référence, car soit ils ne pouvaient apporter un tel soutien interne avec leurs ressources fiscales, soit ils étaient politiquement empêchés d'apporter un tel appui en vertu des programmes d'ajustement structurel imposés par le FMI et la Banque mondiale. Cela limitait leur possibilité de tirer parti des mesures prévues dans la catégorie orange, ce que beaucoup d'entre eux ne peuvent faire que dans les limites *de minimis*.

De même, comme la Mesure globale du soutien est présentée de façon globale plutôt que par produit, les pays industriels ont pu, aussi longtemps qu'ils satisfaisaient leurs engagements de réduction globale, accroître leur soutien interne à des produits sensibles d'intérêt pour les exportations des pays en développement (riz, sucre, produits laitiers). Par contraste, une inflation assez forte dans les pays en développement défavorise ces pays dans les comparaisons et les calculs de la Mesure globale du soutien – problème aggravé encore par le fait que ces pays peuvent être critiqués par d'autres membres de l'OMC si, dans le calcul de la valeur nette de leurs subventions, ils défalquent de leur soutien interne non spécifique positif le soutien interne spécifique par produit si celui-ci est « négatif ». (L'Inde, par exemple, a été critiquée par certains membres de l'OMC pour avoir suivi cette démarche). De plus, la catégorie orange est un moyen d'officialiser un énorme déséquilibre entre l'aptitude des pays industriels et des pays en développement à utiliser légalement les mesures de soutien interne.

On craint également que les subventions de la catégorie bleue ne soient officialisées plutôt que considérées comme provisoires, tandis que les interprétations différentes données aux mesures autorisées de la catégorie verte font que ces mesures peuvent passer pour être définies de façon trop vague, et privilégiant les subventions que seuls les pays industriels peuvent accorder. De plus, on peut se demander si un grand nombre de ces subventions (en particulier les mesures de soutien direct des revenus en faveur des agriculteurs américains) ne faussent pas les conditions du commerce – à la fois en raison de leur volume important et parce qu'il est largement admis que le découplage du soutien interne d'une part et des niveaux de production et des cours d'autre part, ne fait pas disparaître pour autant l'impact de ceux-ci sur les volumes exportés. Certaines autres mesures autorisées dans cette catégorie comme la fourniture de services d'infrastructure (comme l'irrigation) pourraient avoir d'importants effets de stimulation de la production, en particulier quand la base initiale de la fourniture de ces services est fragile (Ruffer, Jones et Akroyd, 2002). Dans la perspective du développement, il est possible de faire valoir que l'investissement dans ces mesures qui visent à accroître la production devrait être autorisé aux pays en développement, mais traité à part, dans une « catégorie développement » (voir plus bas).

Subventions à l'exportation

L'Accord sur l'agriculture est le premier à imposer de vraies disciplines aux subventions à l'exportation de produits agricoles. Les pays qui maintiennent ces subventions se sont engagés sur leur volume et leur valeur dans certaines catégories de produits.

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

Ces niveaux devaient être abaissés, dans le cas des pays industriels, de 36 % en valeur et de 21 % en quantité sur une période de six ans et, dans le cas des pays en développement, de 24 % en valeur et de 14 % en quantité sur une période de 10 ans. Les pays qui ne subventionnent pas leurs exportations ne sont pas autorisés à introduire ces subventions à l'avenir.

Les engagements de réduire les subventions à l'exportation posent un grave problème d'application : quelques pays industriels seulement ont le droit de les utiliser. L'Union européenne, à elle seule, représente 90 % des subventions mondiales à l'exportation actuellement reconnues par l'Accord sur l'agriculture.

Les crédits à l'exportation, utilisés principalement par les États-Unis, devraient pourtant être traités comme des subventions à l'exportation en raison de leurs effets similaires sur le commerce. Ils demeurent l'un des principaux problèmes de mise en oeuvre encore non résolus et doivent faire l'objet de négociations en vertu de l'article 10 de l'Accord sur l'agriculture. Les crédits à l'exportation prennent habituellement la forme de prêts bancaires garantis à des taux d'intérêt compétitifs et dans certains cas ont le même effet que les subventions à l'exportation, celui d'encourager les exportations. C'est l'un des moyens les plus couramment utilisés de contourner les engagements pris au sujet des subventions à l'exportation. En 1998, le Programme américain de garantie des crédits à l'exportation atteignait 5,9 milliards de dollars, près de deux fois son montant de 1997 (CNUCED, 1999).

Ces préoccupations en rejoignent d'autres, comme l'interdiction des contrôles à l'exportation et autres mesures de prohibition des exportations telles que les taxes et restrictions à l'exportation – sur les produits alimentaires notamment. Ces préoccupations ne sont pas traitées de façon adéquate dans l'Accord sur l'agriculture. Josling (1998) propose que les taxes à l'exportation soient traitées de la même façon que les restrictions quantitatives, car il n'est pas cohérent de laisser en place la possibilité de prélever les taxes à l'importation et d'imposer des restrictions quantitatives qui ont des effets immédiats et néfastes sur les pays en développement importateurs de denrées alimentaires.

Dans beaucoup de pays en développement, les subventions à l'exportation ont eu des effets beaucoup plus défavorables sur la sécurité alimentaire, les moyens d'existence et l'emploi que de nombreuses mesures de soutien interne. Les subventions à l'exportation ont permis aux pays industriels de continuer à exporter leurs excédents agricoles à des prix inférieurs aux coûts de production, déprimant ainsi les cours mondiaux et causant de brutales augmentations des importations et un dumping des produits agricoles dans les pays en développement. On estime que les milliards de dollars que l'Union européenne et les États-Unis dépensent chaque année à subventionner leurs agriculteurs – et à les protéger des producteurs plus efficaces des pays en développement et d'autres pays industriels – leur permettent d'exporter des produits agricoles à des prix inférieurs de plus d'un tiers aux coûts de production. De ce fait, « certains des pays les plus pauvres au monde se trouvent en compétition avec le Trésor public de certains des pays les plus riches » (Oxfam International, 2002, p. 11). Le dumping européen de lait en poudre en Jamaïque illustre ce point de façon frappante (encadré 5.4).

En effet, la production agricole subventionnée dans les pays industriels – par des subventions à l'exportation et par un soutien interne qui fausse les conditions du commerce – entraîne une concurrence inéquitable sur les marchés des pays en développement. Le phénomène fait également obstacle aux importations d'autres pays en développement, entraînant une diminution sensible des recettes d'exportateurs agri-

AGRICULTURE

ENCADRÉ 5.4 DUMPING EUROPÉEN DE LAIT EN POUDRE EN JAMAÏQUE

À maintes reprises, les producteurs laitiers, en Jamaïque, ont dû détruire du lait frais faute de pouvoir vendre tout le lait de leurs vaches. Ils sont en train de perdre la bataille contre les importations peu coûteuses de produits laitiers – en particulier de lait en poudre subventionné en provenance de l'Union européenne.

Aubrey Taylor, qui préside la coopérative laitière St. Elizabeth explique : « Il n'y a pas de marché du lait frais. Aucune entreprise alimentaire, en Jamaïque, n'a signé de contrat avec une exploitation laitière. C'est un jeu de hasard. Oui, le lait en poudre est moins cher que notre lait local. Mais ce que vous devez bien comprendre c'est que les importations de poudre de lait sont subventionnées. L'éleveur jamaïquin, lui, ne reçoit aucune subvention. Nos chiffres de production correspondent exactement à nos coûts ».

Jusqu'au début des années 90, les producteurs laitiers jamaïquains étaient assez bien protégés contre les importations, et la production de ce secteur augmentait assez vite. Mais le Gouvernement jamaïquin a alors libéralisé le marché des produits laitiers dans le cadre des politiques d'ajustement imposées par la Banque mondiale et le pays a de plus en plus été inondé par du lait en poudre venant de l'étranger. La plupart des importations venaient d'Europe, où on estime que 4 millions d'euros par an sont consacrés à subventionner les importations vers la Jamaïque. Les entreprises qui, en Jamaïque, transforment les produits laitiers – dont la plus influente et la plus influente n'est autre que Nestlé, une société européenne, préféraient la poudre de lait européenne, peu coûteuse et d'usage facile, et les possibilités de vente du lait frais se sont de plus en plus amenuisées. Nestlé avait annoncé auparavant son intention de quitter la Jamaïque si les droits de douane étaient augmentés et, ces dernières années, s'est de plus en plus désintéressé de la production locale de lait.

En 1999, le secteur laitier jamaïquin a demandé à la Commission européenne et aux membres de l'Union d'éliminer les subventions sur les exportations de produits laitiers de l'Union européenne vers la Jamaïque mais cette supplique n'a pas été entendue, pas plus qu'une recommandation d'accroître les droits d'importation sur le lait en poudre. En dépit de l'engagement souscrit au Cycle d'Uruguay de réduire les subventions à l'exportation, l'Union européenne exporte toujours du lait à des prix bien inférieurs aux coûts de production.

Source : Oxfam International, 2002.

coles efficaces, à faible coût et non subventionnés. Ainsi, par exemple, même si les producteurs laitiers de l'Union européenne connaissent des coûts de production parmi les plus élevés au monde, ils contrôlent la moitié du marché mondial (CNUCED, 1999c).

Ces subventions offrent des avantages à court terme potentiels, uniquement quand elles portent sur les importations vivrières des pays en développement qui en dépendent ou quand elles réduisent les cours internationaux élevés des denrées alimentaires pour les pays en développement. Mais les subventions à l'exportation diminuent rarement des cours internationaux trop élevés, car elles sont un mécanisme de soutien qui se traduit par des subventions plus fortes et une aide alimentaire plus importante aux pays en développement quand les besoins de ces derniers sont les plus faibles – et les subventions et l'aide alimentaire les plus faibles quand les besoins des pays en développement sont les plus forts (car les subventions sont accordées plus volontiers quand les cours internationaux sont au plus bas et moins volontiers quand les cours internationaux sont au plus haut). De plus, ces subventions sont rarement accompagnées par une assistance technique et un soutien financier à la recherche et au développement agricoles, dans le but de réduire la vulnérabilité des pays en développement et leur dépendance à l'égard des importations vivrières. Ainsi, ces subventions ne sauraient être considérées comme concourant au développement humain durable même si elles se traduisent pas un abaissement des prix des denrées alimentaires pour les consommateurs pauvres, dans l'immédiat.

Bien que l'élimination des subventions à l'exportation soit un objectif important,

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

elle n'éliminera pas le dumping. Le dumping, à l'exportation, est un problème plus vaste et peut être causé autant par les subventions internes à la production que par les subventions à l'exportation.

Dumping à l'exportation

Le dumping, à l'exportation, est largement répandu.¹⁰ C'est la conséquence des exportations à bas prix provenant de la surproduction, même si cette production n'a pas profité des subventions à l'exportation. Les observateurs déplorent par exemple que le dumping à l'exportation soit un aspect structurel de l'agriculture américaine. En regroupant les données portant sur les coûts à la production et les paiements publics de soutien, ainsi que les estimations des coûts de transport, Ritchie, Wisniewski et Murphy (2000) estiment que le blé et le coton des États-Unis sont vendus à des prix de dumping sur le marché mondial, jusqu'à 30 % en dessous de leurs coûts de production.

La plupart des avantages de ces exportations ne vont pas aux petits agriculteurs américains mais aux sociétés agro-industrielles géantes des États-Unis. La plupart des agriculteurs dans les pays en développement comme dans les pays industriels subissent les prix qui s'imposent à eux, et qui dépendent, pour l'obtention de leurs intrants et la vente de leurs produits, des grandes sociétés, qui sont souvent des transnationales. Les agriculteurs des pays en développement qui ont besoin de maïs pour leurs besoins quotidiens, ordinairement, ne sont pas en concurrence avec les agriculteurs américains mais avec les grandes sociétés de négoce, qui dominent l'exportation de céréales vers leur pays – des sociétés qui sont les principaux bénéficiaires de la politique agricole américaine (Murphy, 2002). Les prix à la sortie de l'exploitation, qui ne reflètent pas fidèlement le coût de production dans l'Union européenne ou aux États-Unis, sont transférés à l'échelle mondiale par les filières de production alimentaire des sociétés transnationales. Cette mondialisation du dumping agricole exige des règles multilatérales, pourtant l'Accord sur l'agriculture n'est pas parvenu à le faire. En fait, on peut considérer que l'Accord légitimise ce dumping en encourageant un découplage du paiement des subventions, qui n'a pas été un moyen efficace de contrôler le volume des exportations.

Certains économistes font valoir que ce dumping devrait être accueilli avec intérêt car en fait il représente une subvention aux consommateurs des pays en développement. Et les gouvernements de certains pays en développement semblent avoir adopté cette argumentation. Mais ce point de vue en fait est à courte vue car les importations peu coûteuses adressent un message erroné au secteur agricole du pays importateur, renforçant des facteurs qui jouent déjà contre lui. Le dumping peut avoir de graves conséquences à long terme pour la production agricole et pour les moyens d'existence des agriculteurs pauvres qui constituent une fraction importante de la population des pays en développement, et qui sont parfois plus nombreux que les consommateurs. Le dumping réduit également les revenus agricoles, l'emploi et la sécurité alimentaire – et donc le développement humain.

Une méthode bien préférable et qui serait viable à terme pour assurer aux consommateurs des prix alimentaires faibles consisterait, pour les pays en développement, avec un soutien technique et financier des pays industriels, à investir dans une recherche appliquée agricole qui contribuerait à la production des denrées alimentaires de base consommées dans ces pays. C'est le cas de l'Inde, qui consacre beaucoup plus d'investissements à l'agriculture que tout autre pays asiatique, et qui a vu se produire une amélioration spectaculaire de sa sécurité alimentaire depuis le milieu des années 60 (Fan, Hazell et Thorat, 1999). En Inde, les sommes consacrées à la recherche

AGRICULTURE

appliquée dans l'agriculture et la vulgarisation sont inférieures seulement à celles consacrées à la construction des routes, mais elles sont supérieures aux fonds consacrés à l'éducation, au développement rural, à l'irrigation, la production d'énergie, la terre et l'eau, ainsi que la santé publique. Chaque montant de 100 milliards de roupies investi dans la recherche appliquée accroît de 7 % la productivité agricole.

Des investissements soutenus dans la recherche agricole appliquée permettraient probablement aux pays en développement de libéraliser leur agriculture à moyen terme en réduisant la protection accordée à la production de denrées alimentaires de base. Pourtant dans beaucoup de pays en développement, les dépenses consacrées à la recherche agronomique appliquée ont en fait diminué en raison d'amputations budgétaires et sous l'effet de programmes d'ajustement structurel d'origine interne ou extérieure.

La « clause de paix »

L'article 13 de l'Accord sur l'agriculture pose les conditions dans lesquelles ses dispositions l'emportent sur les droits et obligations découlant des autres accords de l'OMC. Cette « clause de paix » est applicable pendant neuf ans et viendra à expiration à la fin de 2003. Elle a été conçue pour réduire le risque de différends commerciaux durant la période de réforme du commerce des produits agricoles, en particulier dans les pays industriels. Son expiration soumettra les subventions agricoles aux mêmes disciplines que les subventions industrielles. Toute prorogation de la clause de paix doit être obtenue par consensus, ce qui donne aux pays en développement un important moyen de pression politique dans les négociations sur l'agriculture.

À l'heure actuelle, cependant, les mesures de soutien dites de la catégorie verte ne peuvent être l'objet de mesures compensatoires ou d'autres actions concernant les subventions, non plus que l'objet de plaintes au motif que ces mesures compromettent les concessions tarifaires. Les subventions internes et à l'exportation qui ne violent pas les obligations de réduction ne peuvent être contestées juridiquement aux termes de l'accord sur les subventions. Cela signifie que les pays n'ont pas les moyens de prévenir la perte de leurs marchés d'exportation. Alors que les droits compensateurs peuvent être appliqués quand ces subventions lèsent les producteurs intérieurs, on s'attend à une « due modération » de la part des gouvernements qui voudraient lancer des investigations préalables à l'application de droits compensateurs.

Subventions : le tableau d'ensemble

Les pays membres de l'OCDE versent en subventions agricoles près de 1 milliard de dollars par jour – plus de six fois ce qu'ils consacrent à l'aide publique au développement (PNUD, 2002). Depuis 1997, ces subventions ont augmenté de 28 %; alors que les dépenses de l'Union européenne et des États-Unis qui sont repérées par la Mesure globale du soutien ont diminué, une grande partie de ces dépenses ont simplement été transférées dans la « catégorie verte ». Les dépenses au titre de la catégorie verte ont fortement augmenté et le soutien agricole dans les pays de l'OCDE a également augmenté – au lieu de diminuer conformément à l'esprit de l'Accord sur l'agriculture. En fait, l'accord semble avoir amené certains pays industriels à commencer à offrir de coûteuses subventions à l'agriculture, abandonnant des formes de contrôle fondées sur des règles et moins coûteuses, qui pourraient au contraire contribuer au développement humain.

Si l'on prend l'ensemble de l'OCDE, la moitié des dépenses de soutien à l'agriculture sont faites dans l'Union européenne et 39 % au Japon. L'aide apportée par les

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

ENCADRÉ 5.5 LE US FARM SECURITY AND RURAL INVESTMENT ACT 2002 (LOI AGRICOLE)

Les États-Unis ont été parmi les premiers à demander la tenue du Cycle d'Uruguay, et pendant son déroulement ils ont mis en avant la nécessité de conclure l'Accord sur l'agriculture. Les positions américaines dans les négociations sur le commerce et l'agriculture suivaient systématiquement celles du Groupe de Cairns, qui rassemble les 18 pays industriels et en développement les plus attachés à la libéralisation des marchés des produits agricoles. Malgré cela et malgré cet engagement international de réduire les subventions et les droits de douane sur les produits agricoles, en mai 2002, le Congrès américain a adopté une législation interne extrêmement coûteuse. Le *Farm Bill 2002* institue à nouveau les paiements sur fonds publics destinés à couvrir la différence entre les cours du marché et les prix fixés par le gouvernement – ce que l'on appelle les paiements anticycliques.

Le *Farm Bill* régit non seulement la production agricole mais également plusieurs mesures liées à l'agriculture et au commerce (subventions à l'exportation, crédits et promotion des exportations), à la nutrition (y compris les droits des pauvres à l'alimentation), la préservation de l'environnement, la foresterie, l'énergie, la recherche, le développement rural et les crédits à la production. La Loi augmente les subventions agricoles de près de 80 %, un montant de 180 milliards de dollars étant provisoirement alloué pour les 10 prochaines années. Ces paiements pourront être réduits si leur montant viole les dispositions de l'Accord sur l'agriculture, mais ils vont tout à fait à l'encontre de l'esprit de l'accord et de la récente proposition américaine de libéralisation de l'agriculture (voir encadré 5.1).

Dans ces circonstances en particulier, le *Farm Bill* a provoqué un énorme sentiment d'indignation dans les milieux du commerce international. Les contradictions entre la politique intérieure et les politiques du commerce international ne pouvaient pas être plus manifestes. Il est paradoxal que les États-Unis prêtent le flan à la critique dans ce domaine, au moment même où leurs négociateurs, à Genève, examinent les moyens de réduire le soutien interne dans les pays membres de l'OMC – par suite, directement, de la proposition américaine de réduire toutes les formes de soutien interne qui « faussent les échanges ». Avec la nouvelle loi, les États-Unis ne peuvent plus prétendre qu'ils cherchent à limiter la production (comme dans le passé) étant donné qu'ils ont réinstauré un prix cible par l'application des paiements anticycliques. Cette réintroduction des dépenses entrant dans la « catégorie orange » (dont tous les membres reconnaissent qu'elles faussent la production et le commerce et doivent être réduites de façon programmée sous les auspices de l'OMC) est ce qui choque le plus la communauté mondiale – cela, et le niveau maintenant bien visible des dépenses américaines consacrées au soutien de l'agriculture, qui certes n'est pas nouveau, et qu'il devient maintenant pratiquement impossible de dissimuler.

Le *Farm Bill* est manifestement contraire aux intérêts des pays en développement. Il va stimuler la production aux États-Unis, contrairement aux signaux du marché. La production excédentaire inondera les marchés mondiaux, non seulement directement lors des ventes aux conditions commerciales et par l'aide alimentaire (souvent inappropriée), mais également sous la forme d'alimentation animale artificiellement bon marché. De plus, la loi n'est pas bonne pour la plupart des agriculteurs américains. Elle subventionne les grandes sociétés agroalimentaires, leur permettant d'acheter à très bon compte, l'État couvrant une partie de la différence avec les paiements directs aux agriculteurs. (En 1998, l'exploitant moyen produisant du maïs a reçu 30 000 dollars sous forme de subventions publiques et 8 000 dollars de revenu net). La perte sur les ventes commerciales est si importante que la plupart des subventions remboursent simplement les prêts bancaires. Qui en profite? La société qui achète le maïs à 1,80 dollar le boisseau qui coûte 2,70 dollars à produire.

Plutôt que d'imposer une certaine discipline aux grandes transnationales agroalimentaires, très puissantes sur le marché, le Gouvernement américain leur offre des subventions massives. La production américaine de certaines cultures (comme le blé) est si élevée que le cours artificiellement bas du blé sur le marché américain devient le cours mondial. Les agriculteurs des pays en développement se trouvent incapables de supporter la concurrence avec ce prix artificiel et ne peuvent pas non plus faire concurrence sur les marchés locaux aux importations en augmentation que ce prix entraîne. Les producteurs des pays industriels comme des produits en développement sont dépouillés de leurs moyens d'existence, en dépit de la valeur intrinsèque de leurs produits.

Le *Farm Bill* s'inscrit dans une longue histoire de refus, par le Gouvernement américain, de

AGRICULTURE

regarder en face l'absence de concurrence sur ses marchés agricoles, qui ne laisse aux agriculteurs américains pratiquement aucun choix quant à l'achat de leurs intrants et la vente de leurs produits. Ces dernières années, les États-Unis se sont trouvés face à une augmentation sans précédent de la concentration du marché de presque tous les produits agricoles – par exemple, trois entreprises seulement contrôlent plus de 80 % de exportations américaines de maïs. De nombreux agriculteurs américains se sont opposés au *Farm Bill*, et certains ont même proposé une autre loi (*Food From Family Farm Act*) pour rendre aux agriculteurs la possibilité de gagner leur vie en vendant leurs produits sur le marché. Une telle loi nécessiterait une réglementation du marché oligopolistique. Plusieurs éléments de cette proposition ont été discutés durant les auditions parlementaires avant l'adoption du *Farm Bill*, et sont examinés en vue d'une législation distincte.

Source: Murphy, 2002; Biswajit Dhar, 2002, « Subsidising US Farmers under AoA », *The Economic Times* (Inde), 9 août 2002.

États-Unis à leur agriculture a atteint 28 milliards de dollars en 2000, et la loi agricole de 2002 *US Farm Bill* (publiée après la Conférence de Doha), autorise à dépenser 180 milliards de dollars pour soutenir l'agriculture interne au cours des 10 prochaines années. Certaines des raisons et des conséquences de la législation américaine sont analysées dans l'encadré 5.5.

SÉCURITÉ ALIMENTAIRE, EMPLOI ET MOYENS D'EXISTENCE

L'Accord sur l'agriculture affecte directement les moyens d'existence dans les campagnes et la sécurité alimentaire, ainsi que les revenus des agriculteurs. Ainsi, tous les membres de l'OMC – en particulier les pays en développement – doivent conserver une marge de manoeuvre et une flexibilité adéquates pour assurer leur sécurité alimentaire et protéger l'emploi et les moyens d'existence de leur population.

Les fonctions non marchandes de l'agriculture

L'agriculture ne se borne pas à produire des denrées qui aboutissent sur les marchés, elle remplit aussi une fonction de production de biens et services publics non commercialisables que le marché sous-évalue. Ces biens et services publics sont par exemple la préservation de l'environnement, le développement rural, un développement régional équilibré et surtout la sécurité alimentaire.

On admet à peu près partout dans le monde que le droit à l'alimentation est inaliénable, l'alimentation étant une condition de la vie. Il est de même largement admis que chacun doit avoir accès à l'alimentation, et non pas seulement ceux qui ont du pouvoir d'achat. En 1996, le Sommet mondial de l'alimentation a conclu que la sécurité alimentaire existe quand tout le monde, à tout moment, a un accès physique et économique à des aliments sûrs et nourrissants en quantité suffisante pour satisfaire leurs besoins diététiques et leurs préférences alimentaires afin de mener une vie active et saine (FAO, 1996, article 1). Amartya Sen a pour sa part proposé une méthode reposant sur la notion de droit à l'alimentation, qui constitue un utile cadre pour l'examen de l'impact de la politique commerciale sur la sécurité alimentaire au niveau du ménage (voir Sen, 1999).¹¹ Mais cette concentration de l'analyse sur le ménage passe à côté de questions plus vastes et plus importantes soulevées par la sécurité alimentaire, et notamment, pour un pays, la contrainte des devises (Green et Priyadarshi, 2001). Les deux aspects – la situation du ménage et les questions plus vastes – sont également importantes pour la sécurité alimentaire et pour le développement humain.

Un des points essentiels de l'argumentation relative à la sécurité alimentaire avancé par les pays en développement est que l'agriculture est un mode de vie qui offre

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

des moyens d'existence durables et des emplois – et elle est donc une condition essentielle du développement humain de la vaste majorité de leurs populations. Même de faibles modifications de l'emploi agricole ou des prix alimentaires peuvent avoir des répercussions massives sur la sécurité alimentaire et le développement humain. De même, les importations à bon marché ou subventionnées peuvent compromettre la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance dans les campagnes.

La sécurité alimentaire des pays en développement ne pose pas les mêmes problèmes que celle des pays industriels : l'alimentation représente une part importante des dépenses des ménages chez les indigents mais aussi dans les groupes à revenu moyen, qui représentent l'essentiel de leur population. En Haïti, par exemple, les ménages ruraux consacrent les deux tiers de leur revenu à l'alimentation. Pour les paysans sans terre –les plus pauvres des pauvres– ce pourcentage est plus élevé encore (Oxfam International, 2002). Par contraste, dans les pays industriels, l'alimentation représente une part faible et en diminution constante des dépenses des ménages.

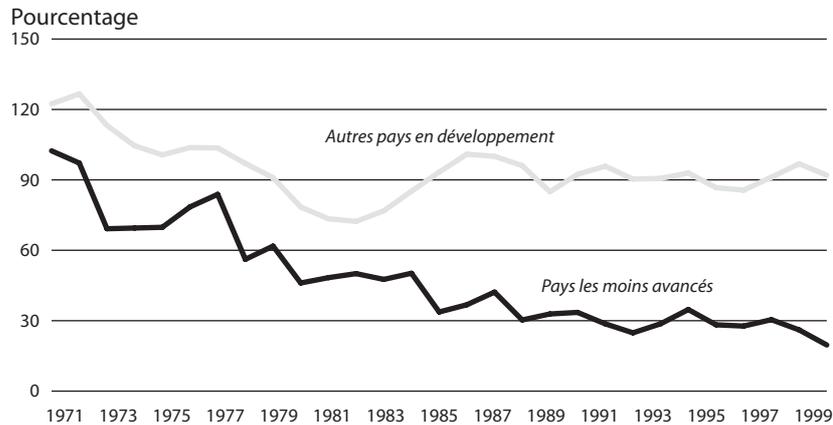
Il est de même largement admis que la sécurité alimentaire dans les pays en développement est l'une des fonctions non marchandes les plus authentiques de l'agriculture. Alors que l'Accord sur l'agriculture reconnaît la nécessité d'en tenir compte et que les pays sont autorisés à exempter de certaines règles les stocks publics d'aliments pour des raisons de sécurité alimentaire, certains font valoir que l'accord ne prête pas suffisamment attention à la nécessité d'assurer la sécurité alimentaire ou même l'approvisionnement alimentaire sur les marchés mondiaux (les contrôles et les restrictions à l'exportation, par exemple, jouent contre cette sécurité). Ceux qui s'opposent à l'Accord estiment aussi que la sécurité alimentaire est une préoccupation sociopolitique importante et une importante question de sécurité nationale qui doit être expressément examinée par les négociations commerciales, en particulier pour les grandes économies en développement à prédominance agricole.

Dans la perspective du développement humain, il ne fait guère de doute qu'il faut donner la priorité à une sécurité alimentaire universelle. Les politiques commerciales ne devraient pas être le thème exclusif ou même prédominant des stratégies visant à atteindre cet objectif : dans le cadre analytique imaginé par Sen, la politique commerciale n'est qu'un moyen de s'assurer de la sécurité alimentaire, ou d'y contribuer, et ne serait être considérée comme une fin en soi. Les pays en développement se sont dotés de longue date d'un ensemble d'instruments de politique intérieure pour assurer la sécurité alimentaire, les moyens d'existence des agriculteurs et les autres objectifs du développement agricole. Mais la conception et l'application de certaines parties de l'Accord sur l'agriculture –en particulier ses disciplines concernant les tarifs douaniers, le soutien interne et les subventions à l'exportation– ont limité certains de ces choix. Cela a différentes conséquences pour les pays en développement, selon par exemple qu'ils sont importateurs ou exportateurs de denrées alimentaires. L'Accord sur l'agriculture a un effet également variable sur les pays en développement pour lesquels les cultures vivrières constituent une part importante de leurs marchandises exportables et pour ceux qui ne sont pas à un degré important dépendants des importations alimentaires mais qui font surtout commerce de cultures commerciales.

Le déficit vivrier grandissant des pays en développement

Les indications empiriques progressivement recueillies sur les subventions comportent de graves conséquences pour la sécurité alimentaire, les moyens d'existence et l'emploi dans les pays en développement. Avec la rapide expansion du commerce, les pays en développement sont maintenant beaucoup plus dépendants des importations

AGRICULTURE

FIGURE 5.1***Les exportations alimentaires par rapport aux importations alimentaires des pays les moins avancés et des autres pays en développement, 1971-99***

Note : Poisson exclu.
Source : CNUCED, 2002.

vivrières. En 1997, le commerce et les produits alimentaires atteignaient au total 460 milliards de dollars – quatre fois plus, en valeur, que 20 ans auparavant. La part des pays en développement dans les importations est passée de 28 % en 1974 à 37 % en 1997, mais leur part des exportations n'a augmenté seulement que de 30 à 34 %. Ainsi, la balance commerciale, pour les denrées alimentaires, des pays en développement est devenue négative, avec un déficit net de 13 milliards de dollars en 1997 (FAO, 1999a). Depuis le début des années 70, la chute des exportations d'aliments par rapport aux importations a été particulièrement vive pour les pays les moins avancés (figure 5.1).

L'étude qu'a faite l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) sur 16 pays en développement cités plus haut (FAO, 1999b) constate également un déséquilibre grandissant entre les exportations et les importations. Les importations de marchandises de l'Égypte ont augmenté de 50 % entre 1995 et 1997 et sa facture des importations vivrières a augmenté de 37 % – alors que les exportations n'augmentaient que de 17 %. La plupart des autres pays étudiés font apparaître des évolutions similaires, avec une forte augmentation des importations, en particulier de volaille et de poudre de lait écrémé.

Par contraste, durant la période où ces pays menaient une réforme agricole, les améliorations globales des exportations agricoles ont été rares. Seule la Thaïlande a augmenté ses exportations alimentaires – mais certaines études de cas donnent à penser que les perspectives sont assez bonnes pour des exportations non traditionnelles telles que les fruits et légumes venant du Bangladesh, de Fidji, du Guyana, de la Jamaïque et du Pakistan. Au total, cependant, l'étude de la FAO amène à conclure que si la libéralisation du commerce a entraîné une augmentation brutale immédiate et asymétrique des importations alimentaires, les pays étudiés n'ont pas pu accroître leurs exportations agricoles de façon notable en raison des marchés protégés et des subventions à l'exportation dans les pays industriels. Dans certains cas où des pays ont réussi à augmenter le volume de leurs exportations, leur valeur a baissé.

Et, tendance plus préoccupante encore, selon le même rapport de la FAO, le déficit

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

céréalière augmente – il passe de 17 millions de tonnes à 104 millions de tonnes en 30 ans. Cette évolution semble contredire le sens de l'histoire : la plupart des pays, industriels et en développement, sont parvenus à la sécurité alimentaire en accroissant leur production intérieure. De plus, les projections pour les 20 prochaines années indiquent que presque toutes les augmentations de la demande mondiale d'aliments concerneront les pays en développement (FAO, 2000; Pinstrop-Andersen, Pandya-Lorch et Rosegrant, 1999). Les tendances historiques montrent que s'assurer un accès physique aux aliments, dans les pays en développement, ne sera possible que moyennant un niveau minimal d'autosuffisance nationale. Plusieurs facteurs font qu'il est difficile d'assurer cette autosuffisance vivrière nationale, et notamment le manque de devises pour importer (et le coût d'opportunité élevé, pour les autres secteurs, en particulier le développement technologique, résultant de l'affectation des devises rares aux importations d'aliments), une incapacité d'accroître les exportations rapidement et la médiocrité de l'équipement.

Un degré limité d'autosuffisance vivrière nationale a de graves conséquences, notamment pour la parité entre les sexes et d'autres aspects de la répartition. Ainsi, l'érosion de la production vivrière intérieure résultant de la libéralisation des échanges a de multiples répercussions pour la sécurité alimentaire, la cohésion sociale dans le milieu rural et les revenus, l'emploi et la condition des femmes.

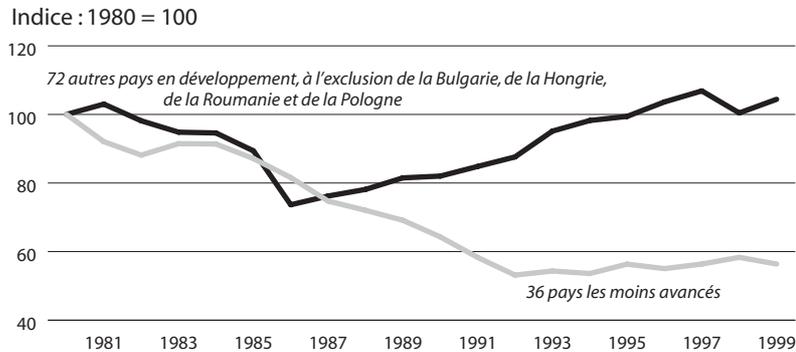
L'insécurité alimentaire des pays

Certains pays, contrairement à d'autres, sont dans une situation d'insécurité alimentaire. L'Accord de Marrakech, qui a marqué l'aboutissement du Cycle d'Uruguay, reconnaissait que les pays en développement importateurs nets de denrées alimentaires étaient un cas retenant spécialement l'attention. Comme on l'a indiqué, même les projections les plus optimistes de l'évolution du bien-être résultant de la libéralisation du commerce des produits agricoles reconnaissent l'existence de perdants comme de gagnants. Les perdants sont de nombreux pays en développement – parmi lesquels certains des PMA les plus pauvres, car ils sont des importateurs nets de produits alimentaires.

Les perdants allaient souffrir de la hausse des prix des denrées alimentaires résultant de la réduction des subventions dans les pays exportateurs d'aliments. Le Comité de l'agriculture de l'OMC –et donc l'Accord sur l'agriculture– distinguent les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, en tant que groupe, des pays les moins avancés (selon le classement de l'ONU) et des pays à faible revenu et à déficit vivrier. Cette décision engageait les membres de l'OMC, notamment, à fournir une aide alimentaire suffisante pour satisfaire les besoins des pays en développement durant la période de réformes et à inclure une assistance technique visant à accroître la productivité agricole dans les programmes d'aide en faveur des pays les moins avancés et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires.

En dépit de cet accord et des demandes répétées de ces pays, presque rien n'a été fait car l'accord n'oblige pas légalement les pays industriels à apporter une aide alimentaire ou une assistance technique à d'autres pays. Selon Hesham Youssef (1999), haut fonctionnaire du Ministère égyptien des affaires étrangères, les engagements d'aide alimentaire aux pays les moins avancés et aux pays en développement importateurs nets de denrées alimentaires ont diminué depuis l'Accord de Marrakech. Entre 1994 et 1997, l'aide alimentaire en céréales a diminué de près des deux tiers pour les pays en développement importateurs de produits alimentaires – et pour l'Égypte, de plus des trois quarts. En outre, de nombreux donateurs (comme l'Australie, le Canada

AGRICULTURE

FIGURE 5.2***Part des pays moins avancés et des autres pays en développement dans les exportations mondiales de marchandises et de services, 1980-99***

Source : CNUCED, 2002.

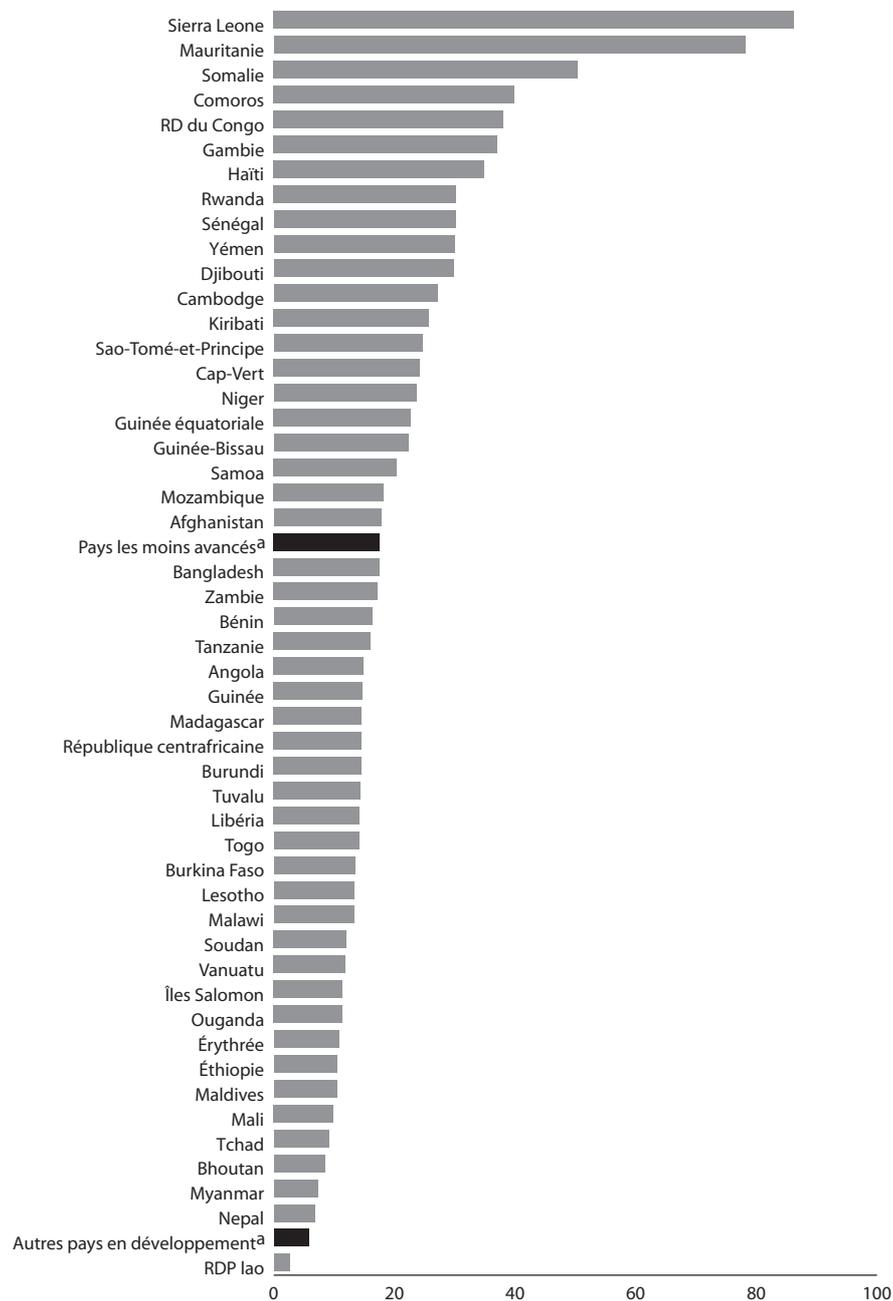
et le Japon) ont réduit leur assistance technique et financière durant cette période (mais la Norvège l'a augmentée).

Au cours des deux dernières décennies, les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires ont été de moins en moins capables de financer des importations commerciales normales de denrées de première nécessité, en raison de la croissance trop faible de leurs recettes d'exportation et de la dégradation de leurs termes de l'échange (Shiratori, 2000). Depuis 1980, les pays les moins avancés ont vu leur part des exportations mondiales de biens et de services diminuer (figure 5.2). De plus, à la fin des années 90, les importations alimentaires représentaient une part importante des importations de marchandises des pays les moins avancés : plus de 20 % dans près de 20 pays, plus de 30 % dans plus de 10 pays et 40 % dans plus de quatre pays (figure 5.3, voir aussi figure 5.1).

La perspective du développement humain considère comme prioritaire la sécurité alimentaire à tous les niveaux –pays, ménage, individu– il est impératif de renverser cette tendance. Les préoccupations qu'inspire la médiocre application des dispositions de l'Accord de Marrakech en faveur des pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets d'aliments ont été prises en compte dans la décision de Doha sur les questions et préoccupations liées à la mise en oeuvre. Le Comité de l'agriculture de l'OMC a créé un groupe interinstitutions pour examiner les moyens d'améliorer l'accès à un financement multilatéral pour les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, pour couvrir leurs besoins de financement à court terme résultant des importations commerciales de denrées de première nécessité (Comité de l'agriculture, OMC, 2001)¹². Dans le cadre de son analyse, ce groupe de travail a également examiné la possibilité de créer une caisse autorenouvelable, proposée par un groupe de pays en développement importateurs nets d'aliments. Le rapport final de ce groupe recommandait notamment d'améliorer l'accès aux facilités existantes du FMI et d'examiner encore la faisabilité de créer une facilité d'emprunt pour les importateurs de produits alimentaires du secteur privé dans les pays les moins avancés et dans les pays en développement importateurs nets d'aliments (OMC, 2002). Les discussions sur les

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

FIGURE 5.3

Importations alimentaires en pourcentage des importations de marchandises, dans les pays les moins avancés, 1997-99

Note : Poisson exclu.
 a Moyenne pondérée.
 Source : CNUCED, 2002.

AGRICULTURE

modalités de la création d'une telle facilité se poursuivent au Comité de l'agriculture.

Au niveau des pays, il est impératif de se poser la question de savoir si les groupements de pays les moins avancés et pays en développement importateurs nets d'aliments englobent bien tous les pays qui méritent que leur sécurité alimentaire soit sérieusement examinée dans le contexte de l'Accord sur l'agriculture. Différents points de vue et différents critères ont été suggérés. Diaz-Bonilla, Thomas et Robinson (2002), par exemple, classent 167 pays en utilisant cinq indicateurs de sécurité alimentaire. Ils parviennent à la conclusion que certaines des catégories utilisées par l'OMC paraissent inadéquates et reflètent mal les préoccupations de sécurité alimentaire. Ces auteurs classent comme dans « l'insécurité alimentaire » 10 seulement des 18 pays en développement recensés par l'OMC comme importateurs nets d'aliments (11 si on inclut l'Égypte, en raison de ses graves difficultés commerciales). Mais ces auteurs recensent de nombreux autres pays qui se caractérisent par une insécurité alimentaire et qui ne figurent pas dans cette catégorie.

Par contraste, la liste des pays les moins avancés de l'ONU correspond beaucoup plus exactement à la liste de pays qui souffrent d'insécurité alimentaire. Diaz-Bonilla, Thomas et Robinson constatent que trois seulement des pays les moins avancés ne sont pas dans l'insécurité alimentaire. Les auteurs constatent aussi qu'un certain nombre de pays en développement ne sont pas parmi les moins avancés et ne sont pas non plus des pays importateurs nets d'aliments –comme El Salvador, la Géorgie, la Mongolie et le Nicaragua– mais ont des problèmes de sécurité alimentaire semblables à ceux d'autres pays considérés comme plus vulnérables. Les auteurs concluent que la catégorie des pays en développement importateurs nets d'aliments devrait utiliser la notion de pays les moins avancés comme point de départ, mais inclure aussi d'autres pays classés comme dans l'insécurité alimentaire en raison de critères objectifs. Quels que soient les critères utilisés, un tel changement accroîtrait notablement le nombre des pays classés comme souffrant d'insécurité alimentaire.

Diaz-Bonilla, Thomas et Robinson montrent aussi que certains pays industriels (Japon, Norvège, certains pays de l'Union européenne) et certains pays en développement à revenu élevé (République de Corée) qui ont utilisé la notion de multifonctionnalité pour faire valoir que leur sécurité alimentaire était une préoccupation nationale ne devraient pas être considérés comme dans « l'insécurité alimentaire ». En bref, l'étude montre pourquoi les débats de l'OMC sur la sécurité alimentaire devraient être limités aux pays en développement souffrant d'insécurité alimentaire, tout en élargissant la liste de ces pays.

Emploi et moyens d'existence

La hausse brutale des importations alimentaires a eu de graves conséquences sur l'emploi dans certains pays en développement. Au Sri Lanka par exemple, une forte augmentation des importations vivrières depuis 1996 a entraîné une baisse de la production intérieure de nombreux produits alimentaires – réduisant d'autant l'emploi rural. Pour soutenir le développement agricole et assurer la sécurité alimentaire, le pays doit disposer d'une plus grande flexibilité pour soutenir la production agricole à court et à moyen terme (FAO, 1999b).

Des effets similaires sur l'emploi et les moyens d'existence en milieu rural sont apparus aux Philippines après que ce pays eut signé l'Accord sur l'agriculture et au Mexique par suite de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Bien que l'ALENA ne soit pas un accord de l'OMC, les effets de son accord agricole sur l'emploi et les conditions d'existence des paysans mexicains sont instructifs (encadré 5.6).

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

ENCADRÉ 5.6 LES EFFETS DES ACCORDS SUR LE COMMERCE DES PRODUITS AGRICOLES AUX PHILIPPINES ET AU MEXIQUE*Les Philippines et l'Accord sur l'agriculture*

Depuis la fin des années 70, les Philippines ont connu pour la première fois leur déficit du commerce des produits agricoles durant les six années qui ont suivi la signature de l'Accord du Cycle d'Uruguay en 1994. Exportateur net d'aliments entre les années 70 et les années 90, les Philippines sont devenues en 2000 un importateur net, notamment d'autres pays de l'Asie du Sud-Est. Ce changement, outre qu'il a notablement réduit l'économie alimentaire pour des denrées de première nécessité comme le riz et le maïs, a contribué à épuiser les réserves de devises du pays – déjà obérées par la dette. Ce changement a également réduit l'emploi et compromis les moyens d'existence en milieu rural.

Les recettes provenant des exportations agricoles devaient augmenter de milliards de pesos par an après 1994, et devaient engendrer 500 000 emplois nouveaux par an. Au contraire, les exportations traditionnelles telles que la noix de coco, l'abaca et le sucre ont perdu des parts de marché. La production de maïs a notablement souffert, avec une croissance négative, en 1994, 1995, 1998 et 2000 (de -2 à -12 %), en partie du fait d'importations subventionnées moins coûteuses. Comme les revenus baissaient, certains cultivateurs de maïs du sud des Philippines ont abandonné l'agriculture. De plus, des exploitations qui autrefois se consacraient à des productions vivrières se sont converties en plantations agro-industrielles, ou ont été transformées en zones industrielles et lotissements, déplaçant de nombreux habitants des campagnes, qui ont perdu leurs revenus et leur emploi. En 1998, le secteur agricole avait perdu environ 710 000 emplois, et il a encore perdu 2 millions d'emplois en 2000. La crise financière en Asie de l'Est et d'autres facteurs ont certainement joué un rôle important dans ce processus, mais cela était aussi le cas de l'Accord sur l'agriculture.

Le Mexique et l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)

Le maïs, au Mexique, est beaucoup plus qu'une denrée de première nécessité : il joue un rôle central dans la culture du pays, et dans la mythologie c'est l'origine de l'humanité. Mais depuis la signature de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) en 1994, le Mexique est inondé de maïs provenant des États-Unis. Subventionnés à coups de milliards de dollars par le Gouvernement américain, les agriculteurs américains dégagent d'énormes excédents qu'il faut exporter. Entre 1993 et 2000, les importations de maïs du Mexique ont été multipliées par 18. Un quart environ du maïs consommé au Mexique provient maintenant des États-Unis et cette part devrait augmenter. Le maïs peu coûteux devrait signifier des aliments moins chers – pourtant le prix des tortillas à la farine de maïs n'a pas baissé. Les prix restent élevés en raison d'un cartel d'entreprises qui détient le monopole des ventes.

Les petits cultivateurs de maïs du Mexique –qui représentent 29 % de l'emploi rural (1,7 million de travailleurs)– ne peuvent supporter la concurrence avec le maïs peu coûteux importé des États-Unis. En l'absence de mesures visant à atténuer les effets négatifs, sur la répartition des revenus, du refus de protéger les petits cultivateurs de maïs, les pertes de revenu et de moyens d'existence aggravent surtout le sort des femmes et de petits paysans pauvres. Les femmes qui cultivent le maïs ont surtout une production de subsistance, destinée à nourrir leur famille, et elles vendent des légumes sur les marchés locaux. Les paysans pauvres ne reçoivent rien des énormes subventions qui soutiennent leur concurrence aux États-Unis – et les petites subventions qu'ils recevaient autrefois du Gouvernement mexicain ont été supprimées par l'effet de l'ALENA.

La pauvreté a contraint beaucoup de paysans pauvres à quitter la terre, accroissant l'exode rural. Les plus vulnérables sont les paysans les plus pauvres qui représentent 40 % des cultivateurs de maïs, au Mexique, et qui mangent tout le grain qu'ils font pousser. En théorie, la chute des cours du maïs n'aurait pas dû les léser car ils ne vendent jamais leurs récoltes. Pourtant, ils souffrent aussi en raison du fait que ceux qui sont un peu plus à l'aise ont ressenti également l'effet de la pression exercée par la baisse des cours : leurs propres revenus ayant diminué, ils ne peuvent plus embaucher de la main-d'oeuvre journalière. Ces emplois étaient pourtant d'importance essentielle pour les paysans les plus pauvres qui, sans ce revenu, ne peuvent plus survivre sur leur terre.

Au-delà de ces tragédies familiales, il faut dénoncer aussi la diminution de la diversité

AGRICULTURE

biologique du maïs – important pool génétique pour le monde entier. Les paysans les plus pauvres étaient sans doute ceux qui faisaient pousser le maïs le plus susceptible de résister à l’infertilité des sols et aux autres facteurs environnementaux hostiles. De plus, tous ces changements ont eu lieu à une vitesse étourdissante. L’ALENA prévoyait que le cours du maïs mexicain s’alignerait sur les cours internationaux au bout d’une période de 15 ans. Tout a été consommé en juste 30 mois.
Source : Pascual et Gilpo, 2001; Oxfam International, 2002; Beneria et Mendoza, 1995.

Implications de différents types et différentes échelles de production agricole

Les formes dominantes de la production agricole sont fondamentalement différentes dans les pays industriels et dans les pays en développement. Il ne s’agit pas simplement de différences découlant des moyens techniques et des modèles de production utilisés dans l’agriculture de subsistance et l’agriculture industrielle, mais également de toute l’organisation et des objectifs essentiels de ces deux types de production.¹³ Les défaillances importantes du marché et d’autres différences institutionnelles entre les pays en développement et les pays industriels rendent plus complexe encore la tâche des pays en développement qui veulent passer de pratiques culturelles traditionnelles à des méthodes non traditionnelles. Ces différences soulèvent également de graves questions quant au régime commercial fondé sur la notion d’accès aux marchés, et sur la capacité de ce régime d’assurer aux paysans des moyens d’existence suffisants et la viabilité à terme des pays en développement – car le régime a été conçu sur l’hypothèse de travail que l’agriculture industrielle prédomine dans tous les pays. Cela n’est manifestement pas le cas dans la plupart des pays en développement.

Les Philippines, pays en développement à revenu intermédiaire, ont une agriculture qui illustre certains de ces problèmes (Pascual et Gilpo, 2001). L’agriculture de subsistance et l’agriculture industrielle coexistent, mais la plupart des exploitations sont de petite taille et produisent des aliments traditionnels et quelques cultures commerciales comme le riz, les noix de coco, le maïs et les légumes. Les exploitations sont de petite taille, en moyenne de 1,5 ha. Le travail manuel prédomine; une certaine mécanisation a lieu dans la riziculture, mais pratiquement aucune dans la culture du maïs. De ce fait, la productivité est beaucoup plus faible que dans les pays industriels, où les rendements moyens des rizières sont trois fois, et les rendements de la culture du maïs cinq fois ce qu’ils sont aux Philippines.

De plus, aux Philippines, l’agriculture mécanisée typique des pays industriels se trouve principalement dans les plantations, dominées par les sociétés transnationales étrangères. Ces plantations représentent une faible fraction de la production agricole des Philippines et de l’emploi total, et une partie notable de leurs profits sont transférés à l’étranger. Cette situation – celle d’un pays à revenu intermédiaire avec d’assez bons indicateurs de l’éducation et de la santé publique – illustrent la difficulté de la notion de « condition initiale d’égalité » et de « libre concurrence sur le marché » entre l’agriculture de subsistance et l’agriculture industrielle. La première, telle qu’elle est pratiquée aux Philippines, est encore un modèle prédominant dans les pays en développement, tandis que l’agriculture pratiquée par les sociétés transnationales agroindustrielles est essentiellement un phénomène des pays industriels.

La transition d’exportations agricoles traditionnelles à des exportations non traditionnelles exige une intensification des intrants et une amélioration des techniques, et cela comporte des dilemmes, des choix et des conséquences diverses (encadré 5.7). Même quand les circonstances sont favorables – avec une aide au développement généreuse et des marchés d’exportation assurés – les résultats peuvent être très médiocres.

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

**ENCADRÉ 5.7 LA TRANSITION AUX EXPORTATIONS AGRICOLES NON TRADITIONNELLES :
LE CAS DE L'AMÉRIQUE CENTRALE**

Dans les années 80, la crise de la dette en Amérique centrale a amené à encourager les exportations agricoles non traditionnelles, en mettant l'accent sur les méthodes à forte consommation d'intrants agricoles. Cette politique, soutenue par l'*Agency for International Development* des États-Unis, encourageait les exportations, en provenance de la région, vers les marchés mondiaux, en particulier ceux des États-Unis. On a ainsi encouragé la production de melons, de fraises, de brocolis, de choux-fleurs, de mange-tout et de courgettes, directement envoyés aux supermarchés des États-Unis.

Les petits paysans d'Amérique centrale n'avaient généralement pas de choix, et se sont trouvés obligés de passer à ces nouvelles cultures. Les politiques commerciales avaient en effet compromis la viabilité de la culture traditionnelle du maïs et des haricots, de sorte que les paysans n'avaient plus le filet de sécurité offert par la production classique de grains pour les marchés intérieurs et pour l'autoconsommation. Certes, le passage à ces nouvelles cultures d'exportation a entraîné des augmentations spectaculaires de la production et des exportations dans certains pays, mais les exportations agricoles non traditionnelles ont souvent miné la situation économique des petits paysans. Parmi eux, durant cette période, plusieurs problèmes graves se sont posés :

- Les fluctuations des prix et des services. Les premiers à adopter les cultures non traditionnelles ont reçu une aide étendue : crédits, agents de vulgarisation agricoles à plein temps, semences certifiées à l'abri des maladies, et contrats d'achat conclus avec les sociétés d'exportation. La première année de cette conversion a été un succès remarquable. Bien que les semences et les contrats n'aient pas été accordés durant la deuxième année, les agriculteurs ont été plus nombreux à passer aux nouvelles cultures en s'inspirant de l'expérience de leurs prédécesseurs de l'année précédente. Mais de nombreux agriculteurs ont alors subi de graves pertes du fait des maladies des plantes, les semences étant de médiocre qualité, et ont souvent dû renoncer à rembourser leurs crédits. De plus, les prix américains ont brutalement baissé en raison d'importations moins coûteuses de ces mêmes cultures venant d'autres pays. Durant la troisième année, tous les agriculteurs ont été incapables de rembourser leurs emprunts dans certaines zones. Le marché a alors commencé à jouer contre les petits producteurs. Les gros producteurs obtenaient plus facilement des contrats, car les intermédiaires et les exportateurs pensaient que le contrôle de la qualité était mieux assuré de cette façon et parce que leur plus petit nombre facilitait et rendait moins coûteux les contrats conclus avec eux.
- L'accès limité aux capitaux et aux crédits. Les coûts initiaux sont beaucoup plus élevés pour les cultures non traditionnelles que pour les cultures traditionnelles. Dans un pays, les coûts que doit engager un petit paysan pour produire des mange-tout étaient près de 15 fois plus lourds que pour les céréales traditionnelles. De plus, les petits paysans ont du mal à obtenir des crédits, les critères étant rigoureux et les taux d'intérêt élevés.
- Un rapport de force défavorable. La taille des exploitations est un des principaux déterminants du prix : les petits exploitants sont dans un rapport de force défavorable, et sont donc beaucoup plus vulnérables à l'exploitation par les intermédiaires. De plus, les cultures non traditionnelles étaient pour eux la situation la plus mauvaise possible. Ces cultures sont périssables, ne sont pas consommées localement – de sorte que s'il n'y a pas de contrat d'exportation, l'agriculteur ne peut pas tirer un bon prix de sa production sur le marché local.
- Des connaissances et des techniques limitées. La complexité technologique assez grande de cette agriculture non traditionnelle fait qu'il est difficile de faire face aux risques de mauvaises récoltes causées par des ravageurs et des maladies des plantes. Mais les gros exploitants ont plus facilement accès aux technologies nouvelles car ils peuvent les acquérir à l'étranger ou recruter des experts étrangers. Par contraste, les petits paysans doivent s'en remettre à des services de vulgarisation agricole qui ne sont pas toujours fiables. De plus, les contrôles de qualité étrangers sont rigoureux et il est difficile de les respecter, et pour les petits exploitants ils constituent souvent un obstacle majeur à l'exportation sur les marchés étrangers.

AGRICULTURE

- Une dépendance à l'égard d'intrants coûteux. Les nouvelles semences à haut rendement sont très sensibles à l'apport d'intrants qui sont coûteux. Les agriculteurs qui ne peuvent acquérir ces intrants agricoles sont donc disproportionnellement lésés, et perdent souvent leur terre. Faute d'apporter ces intrants agricoles, les rendements baissent également.

Source : Conroy, Murray et Rosset, 1996.

La réalisation des objectifs du développement humain restera difficile aussi longtemps que l'Accord sur l'agriculture s'appuiera sur un modèle de l'accès aux marchés qui présuppose que tous les pays peuvent participer sur un pied d'égalité à la production agricole commerciale. L'hypothèse que l'intensification des intrants et l'amélioration des technologies peut égaliser les conditions de l'échange entre les pays industriels et les pays en développement à court et à moyen terme soulève également plusieurs questions graves. Des politiques de cette nature auraient de graves repercussions sur la répartition des revenus et sur les relations entre les sexes.

La sécurité alimentaire et les modes de vie durables sont d'importantes préoccupations des femmes. Quand celles-ci participent surtout à la production alimentaire de type traditionnel et les hommes à une agriculture commerciale non traditionnelle, l'évolution de l'une à l'autre se traduit par des avantages pour les hommes. Les femmes, dans les ménages, perdent généralement leur contrôle déjà limité sur les cultures commerciales et voient leur charge de travail augmenter aussi bien dans les ménages que dans la culture commerciale – et cela accroît encore l'inégalité entre les sexes dans la production agricole (Campbell et Warner, 1997; Çağatay, 2001). En outre, même quand les femmes trouvent du travail dans l'agriculture commerciale, elles doivent encore accomplir les tâches ménagères non rémunérées.

De plus, même quand l'emploi des femmes augmente du fait du changement de modèle de production, désormais orienté vers l'exportation, elles n'en profitent que si elles reçoivent directement les recettes de la vente des cultures exportées, à un prix plus élevé. La question de savoir s'il en est vraiment ainsi dépend de tout un ensemble de facteurs qui, souvent, jouent contre les femmes : le contrôle de la terre et des autres ressources productives, la préférence accordée à la main-d'oeuvre masculine dans la production agricole quand celle-ci devient mécanisée, l'accès au crédit, à l'information et à la technologie. Dans la mesure où les incitations fiscales encourageant les exportations impliquent une réduction du budget des services sociaux, les femmes et les enfants sont les plus touchés par cette évolution, à la fois en raison des effets directs de ces réductions sur la santé et les autres dépenses sociales et aussi parce que les femmes doivent souvent assurer les services sociaux qui auparavant étaient fournis grâce aux dépenses publiques.

D'autres problèmes de développement humain se posent même quand les femmes réussissent dans des productions d'exportation non traditionnelles – comme l'horticulture, qui emploie un grand nombre de femmes rurales. Les développements technologiques et logistiques et les accords commerciaux sur l'agriculture ont rendu les exportations de fleurs plus faciles et extrêmement profitables pour les sociétés transnationales. Ainsi le Kenya est devenu le principal fournisseur de fleurs coupées du Royaume-Uni, et la moitié des fleurs vendues au États-Unis proviennent de Colombie, où environ 100 000 femmes travaillent dans les serres. Mais ces effets positifs sur l'emploi doivent être mis en regard des coûts sanitaires et environnementaux, qui sont liés au commerce mais pourtant importants dans la perspective du développement humain. Un grand nombre de plantations de fleurs utilisent des pes-

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

ticides puissants, n'ont pas le matériel de sécurité voulu et transgressent la réglementation nationale en matière de santé et de sécurité, causant chez ces travailleuses un certain nombre de maladies – nausées, maux de tête, asthme et même fausses couches (White, 2001). La proposition de l'Union européenne d'étudier l'impact de ce secteur du point de vue de la viabilité à terme pourrait être un élément positif dans de telles situations. De plus, des études de cas montrent que la libéralisation du commerce dans les économies à prédominance agricole a d'importantes conséquences sur la répartition des revenus, à la fois entre groupes sociaux et entre les deux sexes. Elle peut désavantager les femmes, ou leur profiter moins qu'aux hommes, même quand la production agricole traditionnelle augmente (Çağatay, 2001). En Amérique centrale (voir encadré 5.7) et dans beaucoup de pays subsahariens, la réforme du commerce extérieur a eu tendance à profiter aux producteurs moyens et gros producteurs au détriment des petits exploitants. Comme les femmes –essentielles pour la production agricole et la sécurité alimentaire– sont le plus souvent des petites exploitantes, cela a des conséquences négatives pour leur situation économique et pour la sécurité alimentaire des ménages. La croissance des importations alimentaires peut également abaisser le prix des marchandises, déplaçant la production locale et compromettant les moyens d'existence des femmes, dont les revenus proviennent de la vente d'aliments traditionnels. Ces évolutions retentissent sur la santé et le bien-être des femmes et des filles.

PROPOSITIONS POUR L'AVENIR

La libéralisation de l'activité agricole est plus poussée dans les pays en développement que dans les pays industriels – en particulier dans beaucoup de pays les moins avancés et de pays qui ont mis en pratique les programmes d'ajustement structurel prescrits par le FMI et la Banque mondiale. Ainsi, les pays en développement estiment que c'est le tour des pays industriels de libéraliser leur agriculture dans la nouvelle série de négociations agricoles. De nombreux pays en développement estiment aussi que les engagements relatifs au soutien interne, en vertu de l'Accord sur l'agriculture, étaient conçus pour réduire la production agricole excédentaire des pays industriels. Les pays en développement veulent accroître leur production agricole (notamment en accroissant leur productivité) et améliorer leur sécurité alimentaire, et travaillent à ces grands objectifs de développement.

Deux ensembles de propositions découlent de l'analyse faite dans ce chapitre. Le premier concerne la nécessité d'un meilleur accès aux marchés et d'une réduction du soutien interne et des subventions à l'exportation dans les pays industriels, en particulier le Canada, l'Union européenne, le Japon et les États-Unis. Le second a trait à la sécurité alimentaire des pays en développement et à la nécessité d'une plus grande flexibilité dans la conception des politiques de développement agricole. Bien que les deux ensembles de questions soient d'importance décisive pour la réalisation des buts du développement humain dans les pays en développement, l'analyse faite plus bas privilégie les politiques de sécurité alimentaire et de développement agricole. S'il en est ainsi, car beaucoup a été écrit sur l'accès aux marchés, le soutien interne et les subventions à l'exportation et, dans la communauté internationale, il existe un consensus général sur au moins certaines des propositions nécessaires pour résoudre ces problèmes – même si la volonté politique d'appliquer des mesures de cette nature fait encore défaut dans certains pays industriels.

Pourtant, les éléments décisifs de ce long débat sont limités, car la plupart des analyses sur la façon de procéder à l'avenir portaient sur les rôles des pouvoirs publics,

AGRICULTURE

des agriculteurs, et dans une moindre mesure des consommateurs. Par contraste, le rôle des sociétés transnationales et la concentration de leurs pouvoirs sur le marché sont complètement passés sous silence. Ce silence signifie que les modèles théoriques utilisés pour justifier les avantages d'ensemble de l'Accord sur l'agriculture et la rhétorique des différentes positions de négociation (celles des pays industriels comme des pays en développement) ont pour effet d'oublier un élément essentiel de l'économie politique du commerce agricole. Tant que cette question ne sera pas abordée de front – et il est difficile de voir comment cela se produira dans le cadre de négociations actuelles sur l'agriculture – il sera difficile de progresser réellement au sujet de l'accès des pays en développement aux marchés des pays industriels ou sur des réductions importantes du soutien interne et des subventions à l'exportation accordées aux États-Unis et dans l'Union européenne. La volonté politique, dans ces pays industriels, est une condition préalable du redressement de cette dissymétrie.

Accès aux marchés, soutien interne, subventions à l'exportation et dumping

LES CRÊTES TARIFAIRES ET LA PROGRESSIVITÉ DES DROITS. Il est nécessaire de réduire les crêtes tarifaires et d'éliminer la progressivité des droits, en particulier pour les exportations agricoles et les exportations de produits alimentaires transformés qui intéresseraient les pays en développement. Cette question est d'importance cruciale pour beaucoup de pays en développement dans le cycle actuel de négociations sur l'agriculture. Certains pays en développement proposent que les pays industriels utilisent la « formule suisse », qui a été appliquée pour réduire les tarifs douaniers industriels durant le Cycle de Tokyo et peut conduire à des réductions proportionnellement plus grandes des taux de droits les plus élevés.¹⁴ Parmi d'autres propositions, qui ne sont pas nécessairement mutuellement exclusives, figure la réduction des taux de droits de douane sur tous les produits, jusqu'à un certain niveau (par exemple 25 %) au cours d'une période de cinq ans. Pour les produits où les droits de douane sont particulièrement élevés, cela peut signifier une réduction du droit de douane à un certain niveau (50 % par exemple), puis une réduction de tous les droits d'un certain pourcentage (par exemple 50 %) – c'est-à-dire une harmonisation suivie d'une réduction des taux de droits. La consolidation des droits après une réduction plus profonde sur les produits d'exportation des pays en développement a été proposée pour les pays industriels, avec un taux de droits maximum de 12 %. Un traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement comprendrait une réduction moins importante des taux de droits, des périodes plus longues de mise en oeuvre et des exemptions en faveur des pays les moins avancés. Alors qu'il n'y a toujours pas d'accord sur ces propositions, une solution qui traiterait de façon concluante le problème des crêtes tarifaires et de la progressivité des droits devrait être arrêtée à la réunion ministérielle de l'OMC qui se tiendra en 2003 à Cancún (Mexique).

SUBVENTIONS INTÉRIEURES. De nombreux pays en développement ont déclaré qu'ils offriraient de réduire leur tarif douanier une fois que les pays industriels auront indiqué clairement leur réduction de la Mesure globale du soutien et de leurs subventions à l'exportation. Si cette démarche est acceptée, un pays en développement pourrait être amené à réduire ses droits de douane d'un montant faible ou de ne pas le réduire du tout pour les produits qui sont subventionnés dans les pays industriels.

Alors que certaines préoccupations extérieures au commerce des pays industriels sont légitimes, il est nécessaire d'éliminer en particulier les subventions de la « catégorie bleue ». Étant donné leur nature, ces subventions devraient être considérées

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

comme provisoires. Il serait souhaitable qu'elles soient éliminées d'ici à janvier 2005, date retenue pour l'achèvement du Cycle de Doha. Pour que cela soit le cas, il faudra parvenir à un accord, à Genève, et l'incorporer dans la déclaration ministérielle qui sortira de la réunion qui se tiendra en 2003 à Cancún.

Les limites de la Mesure globale du soutien permises au titre des mesures de la « catégorie orange » devraient s'appliquer par produit, et non pas simplement globalement. Idéalement, les subventions autorisées en vertu de cette catégorie de mesures devraient être progressivement éliminées, si possible avant 2015 – date cible retenue par la communauté internationale pour la réalisation des objectifs de développement du Millénaire. En fait, un tel engagement devrait être considéré comme un but concret dans le cadre de l'objectif 8 de ces objectifs.

Il faut également définir de façon plus précise, par des critères plus rigoureux, ce qui peut figurer dans la « catégorie verte ». Idéalement, cette catégorie verte de mesures devrait être la seule auxquelles les pays industriels pourraient avoir recours après 2015, avec des critères bien précis sur ce que cette catégorie pourrait contenir. Les préoccupations non commerciales légitimes des pays industriels devraient être traitées au moyen de mesures de la catégorie verte, qui devraient viser à protéger les petits agriculteurs. Cela n'est pas le cas pour beaucoup des mesures actuellement autorisées dans la catégorie verte, par exemple les mesures de découplage. Outre la protection des petits exploitants, certaines propositions récentes de réforme de la politique agricole commune de l'Union européenne – qui cherche à réorienter les fonds européens des paiements directs aux agriculteurs à des programmes de développement rural et de protection de l'environnement – pourraient alors être placées dans cette catégorie verte.

SUBVENTIONS À L'EXPORTATION. Toutes les subventions à l'exportation devraient également être éliminées d'ici à 2010. La Déclaration de Doha vise l'élimination des subventions à l'exportation de produits agricoles, mais aucun calendrier n'a été convenu. Alors que l'Union européenne sera probablement fortement opposée à l'adoption d'un calendrier quelconque, il importe de se mettre d'accord sur une échéance raisonnable si l'on veut que la Déclaration de Doha ne reste pas lettre morte.

Les produits sur lesquels les subventions à l'exportation causent les plus graves perturbations de la production et du commerce des pays en développement devraient être choisis pour l'élimination des subventions à l'exportation dans le délai le plus court. De plus, il est essentiel que l'article 10 de l'Accord sur l'agriculture soit effectivement appliqué pour mettre en place les disciplines relatives aux crédits à l'exportation, afin de les empêcher d'être utilisées pour contourner les obligations relatives aux subventions à l'exportation. L'aide alimentaire devrait être accordée uniquement sous forme de dons.

DUMPING À L'EXPORTATION. Une question liée aux précédentes mais plus vaste. Les pays devraient s'engager à réduire puis à éliminer le dumping à l'exportation de tous les produits agricoles d'ici 2010. Alors que certains font valoir que le dumping pourrait être réglé au moyen de l'utilisation de droits compensateurs par les pays importateurs, cela n'est pas une solution réaliste pour les petits pays pauvres et sans grands moyens. La question du dumping à l'exportation peut, cependant, être traitée en partie par la mise en place d'une mesure appropriée de sauvegarde pour les pays en développement (voir plus bas).

Le moyen le plus efficace d'éliminer le dumping à l'exportation, néanmoins, est de s'assurer que la législation appropriée, aux États-Unis, dans l'Union européenne et dans les autres pays grands exportateurs de céréales est bien adoptée. Une telle législation

ENCADRÉ 5.8 LA CATÉGORIE DÉVELOPPEMENT

De nombreux pays en développement ont fait valoir que le secteur agricole posait un certain nombre de problèmes de développement qui allaient bien au-delà de la sécurité alimentaire, et que l'Accord sur l'agriculture devait reconnaître ces préoccupations en créant une « catégorie développement ». Les principales justifications de cette proposition sont la mise en évidence des défaillances inévitables du marché dans l'agriculture et de la nécessité de protéger certains droits de l'homme fondamentaux et reconnus par tous. Ces deux objectifs confèrent à la politique agricole une place majeure dans l'ensemble des politiques publiques, une place qui ne devrait pas être restreinte sauf peut-être pour éviter d'importants effets négatifs délibérés ou non délibérés sur d'autres pays. La proposition est particulièrement pertinente pour les pays qui ne peuvent accorder un soutien interne à leur secteur agricole au moyen de paiements directs – c'est-à-dire tous les pays en développement.

De façon générale, les partisans d'une catégorie développement préconisent des dispositions visant à leur permettre d'adopter des politiques assurant des revenus plus élevés, réduisant la vulnérabilité aux fluctuations de prix et accroissant la productivité agricole, en particulier pour la production vivrière de base et les agriculteurs pauvres. De telles dispositions donneraient aux pays en développement la flexibilité leur permettant de poursuivre un ensemble assez large de politiques visant la réduction de la pauvreté et le développement humain.

Plus précisément, les instruments qui figureraient dans cette catégorie développement pourraient viser les cultures, les populations, les pays, ou les trois à la fois. La plupart des propositions entrant dans cette catégorie recommandent une plus grande flexibilité dans les disciplines de l'accès aux marchés pour les cultures vivrières, pour les pays qui sont dans l'insécurité alimentaire, et pour les groupes de population à faible revenu et dépourvus de ressources. Ces propositions cherchent à protéger et à accroître la capacité de production vivrière, à fournir et à protéger des moyens d'existence tirés de l'agriculture ou de la vie rurale pour les pauvres, à protéger les petits agriculteurs des effets d'un dumping à l'exportation fortement subventionné, et à accroître l'emploi, améliorer la sécurité alimentaire et l'accessibilité de l'alimentation pour les segments les plus vulnérables de la population.

La proposition s'applique uniquement aux pays en développement, et dans ces pays porte surtout sur les agriculteurs à faible revenu, ayant peu de ressources, et sur les cultures vivrières, indispensables à la sécurité alimentaire – qui, pour ces agriculteurs, sont le principal moyen d'existence. S'il s'agit de cultures céréalières qui, normalement, constituent les aliments de base d'un pays, il est peu probable qu'un accroissement des obstacles au commerce ait un impact majeur sur le commerce entre pays en développement, les céréales représentant moins de 10 % des exportations agricoles des pays en développement. De même, en conservant cette orientation, la proposition porte surtout sur l'aide aux agriculteurs qui généralement produisent des cultures pour la consommation interne, et non pour l'exportation.

Source : Kenya, Pakistan, République dominicaine et Sri Lanka, 2002; Green et Priyadarshi, 2001; Ruffer, Jones et Akroyd, 2002.

devrait faire en sorte que les prix à l'exportation couvrent la totalité des coûts de production et de transport, augmentés d'un profit raisonnable. Pour appliquer une telle législation, et pour commencer, l'OCDE devrait publier, pour tous ses membres, des coûts estimatifs totaux de production, et les faire connaître à tous les pays importateurs. Dans la mesure où ces produits profitent des subventions de la catégorie verte, l'interdiction du dumping à l'exportation pourrait être l'une des conditions de la prorogation de la clause de paix.

Sécurité alimentaire et développement agricole durable

Tous les pays en développement – mais surtout les pays les moins avancés – ont besoin d'une flexibilité plus grande pour assurer leur sécurité alimentaire et protéger l'emploi et les moyens d'existence de leurs populations pauvres et vulnérables. De nombreuses propositions ont été avancées sur ces questions par les pays africains, l'Inde et d'autres membres de l'OMC. La plus complète, dans la perspective du développement

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

humain, est celle dite « catégorie développement » (encadré 5.8).

La réunion de Cancún de 2003 devrait donner lieu à un accord sur la création d'une catégorie développement. Pour donner aux pays en développement la flexibilité voulue dans le choix des politiques qu'ils doivent suivre pour atteindre les objectifs du développement humain, la catégorie développement devrait aller au-delà des propositions faites à ce jour. Idéalement, elle devrait reposer sur une liste positive plutôt que sur une liste négative, et s'appliquer uniquement aux pays en développement (Kwa, 2002). Il serait en effet inefficace, de plusieurs points de vue différents, de limiter à seulement quelques cultures nécessaires à la sécurité alimentaire une liste négative qui ne serait pas couverte par l'Accord sur l'agriculture. Par exemple, tout en contribuant considérablement à la sécurité alimentaire, une telle démarche ne contribuerait que très peu à la préservation de la diversité biologique agricole et à la durabilité agricole, ou à l'emploi et la protection des moyens d'existence.

Même si la méthode de la liste positive n'est pas possible, une catégorie développement comportant certains traits essentiels devrait être envisagée comme faisant partie intégrante de tout nouvel accord sur l'agriculture, à Cancún. Une telle catégorie développement devrait, entre autres éléments, comprendre une mesure de sauvegarde appropriée pour les pays en développement, comme règle de l'OMC, ainsi qu'une amélioration des contingents tarifaires sur la base de l'expérience acquise à ce jour – en s'inspirant de la récente proposition suisse relative à de tels contingents ainsi qu'à d'autres propositions qui découlent de celle-ci.¹⁵ Les mesures de la catégorie développement devraient également permettre d'exempter de réductions tarifaires certaines cultures indispensables à la sécurité alimentaire, permettre des subventions sur les intrants et investissements agricoles afin d'accroître et de diversifier la production et les exportations agricoles et lier l'élimination des barrières protectionnistes dans les pays en développement à l'élimination progressive des soutiens internes et des subventions à l'exportation dans les pays industriels et le dumping des produits alimentaires par les producteurs, en raison de l'existence de ces subventions.

Un mécanisme révisé de sauvegarde spéciale relativement simple, transparent et facile à administrer sera d'une importance décisive et mérite qu'on s'y arrête. La clause de sauvegarde serait invoquée quand les prix à l'importation tombent en dessous d'un seuil convenu ou quand les volumes exportés augmentent au-delà d'un plafond convenu (Ruffer, Jones et Akroyd, 2002). Pour compléter ce mécanisme, les pays en développement devraient pouvoir relever leurs taux consolidés, pour assurer leur sécurité alimentaire et d'autres cultures d'importance décisive pour la protection des moyens d'existence des agriculteurs et pour la durabilité des pratiques agricoles, si ces taux sont trop bas (comme l'Inde l'a fait récemment, en relevant son taux de droits consolidé sur le riz, qui était nul). Les pays en développement devraient également pouvoir réduire les taux de droits sur les produits agricoles beaucoup plus lentement que ne le prévoient les règles et calendriers actuels.

Si la méthode de la liste positive de produits est acceptée, il faudra définir des critères clairs pour s'assurer que les pays en développement n'en détournent pas l'intention. Par exemple, tous les produits qui sont des exportations agricoles importantes d'un pays et qui représentent une part notable du marché mondial des exportations agricoles (3 % par exemple) devraient figurer dans la liste positive de produits d'un pays et être sujets aux disciplines de l'Accord sur l'agriculture. D'autres critères transparents et susceptibles de mesures d'exécution, devront également être élaborés. On pourrait par exemple soumettre toutes les exportations pour lesquelles la Mesure globale du soutien est positive aux disciplines de l'Accord sur l'agriculture en les

AGRICULTURE

plaçant sur la liste positive de produits d'un pays.

Il existe d'importants domaines où se rencontrent les partisans d'une catégorie développement et les partisans des pays en développement qui font valoir que la sécurité alimentaire devrait faire partie d'un traitement spécial et différencié plus fort et plus opérationnel. Mais la proposition relative à la catégorie développement va beaucoup plus loin que la recherche de moyens d'assurer la sécurité alimentaire. Elle vise à donner aux pays en développement l'autonomie et la flexibilité nécessaires pour se doter de politiques de développement agricole qui réduisent la pauvreté et qui favorisent le développement humain. La proposition de catégorie développement vise également les groupes de population pauvre et vulnérable plus nettement que ne le font les propositions visant à assurer la sécurité alimentaire.

L'appui à la notion de catégorie développement demeure mitigé. Les objections portent surtout sur le fait que des mesures entrant dans cette catégorie viseraient uniquement les petits agriculteurs, et non pas aussi les paysans pauvres sans terre qui, dans de nombreux cas, comme en Amérique latine, représentent une fraction importante de la population qui se trouve en dessous du seuil de pauvreté. La notion d'une « agriculture de l'emploi » qui fournirait des emplois aux travailleurs agricoles a été suggérée pour répondre à cette critique, mais elle demeure mal définie. Cependant, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture a accompli un travail intéressant qui montre comment une économie agricole saine est positive pour les paysans sans terre. Par exemple, tant que la répartition foncière n'est pas grossièrement inéquitable, des exploitations prospères créent des emplois aussi bien à la ferme que dans des services tels que le bâtiment (FAO, 2001b). Ces travaux devraient donner lieu à d'autres recherches.

Contre la notion de catégorie développement on fait également valoir que si elle profite bien aux petits exploitants, elle entraînera une augmentation des prix que paient les consommateurs pauvres dans les pays en développement – en particulier dans les pays à forte population urbaine pauvre. Les partisans de cette catégorie développement, au contraire, font valoir que les recettes fiscales provenant des taux de droits plus élevés prélevés sur certains aliments importés peuvent être utilisées pour compenser les consommateurs citadins pauvres dans le court terme. En outre, les consommateurs pauvres profitent rarement des importations peu coûteuses en raison des défaillances des marchés et des obstacles structurels – qui expliquent la captation, amplement illustrée, d'une fraction disproportionnée des avantages découlant des importations peu coûteuses par les conglomerats alimentaires transnationaux, par les négociants et par les intermédiaires.

Ce problème d'économie politique devrait être abordé par les gouvernements s'ils veulent que les consommateurs profitent de prix alimentaires moins élevés. Mais comme on l'a montré plus haut, une solution à long terme garantissant des prix alimentaires faibles aux consommateurs pauvres dans les pays en développement ne pourra être trouvée sans une augmentation sensible des dépenses consacrées à la recherche-développement sur la production d'aliments de base dans les pays en développement. De telles dépenses – qui s'accompagneraient d'une assistance technique – doivent être la priorité des pays en développement et des pays industriels.

La notion de « catégorie développement », en particulier si elle est rendue opérationnelle par la méthode de la liste positive de produits, semble présenter authentiquement la possibilité de placer le développement humain au coeur du processus de négociation sur l'agriculture. Si la notion est acceptée, elle marquera une évolution dans le régime commercial mondial vers un régime alliant souci du commerce et souci

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

du développement humain – et créera des possibilités d'imitation dans d'autres domaines où l'on négocie sur le commerce. Ainsi, la catégorie développement est intéressante en soi mais aussi d'un point de vue symbolique, signalant que le régime commercial peut être réellement centré sur le développement et sur les besoins des pauvres.

Les instruments spécifiques permettant d'opérationnaliser la notion de catégorie développement devraient apparaître lors de la troisième phase des négociations agricoles en cours qui doivent s'achever en mars 2003. Ces instruments devraient s'appuyer dans les propositions faites dans le présent chapitre ainsi que sur celles avancées au Comité de l'agriculture par les « partisans de la notion de catégorie développement » et dans d'autres études (voir Reuffer, Jones et Akroyd, ch. 6.).

NOTES

1. L'annexe V.B prévoit une exception à l'élimination des obstacles non tarifaires pour les produits primaires agricoles qui sont en même temps les aliments de base prédominants dans l'alimentation traditionnelle dans les pays en développement. Ces pays sont alors autorisés à conserver des restrictions quantitatives pendant 10 ans sous réserve qu'ils augmentent les possibilités minimales d'accès aux marchés, leur prorogation devant à cette échéance être négociée. Seuls la République de Corée, les Philippines (toutes les deux pour le riz) et Israël (pour le fromage et la viande de mouton) ont invoqué cette disposition.

2. Contre cette flexibilité, l'accession de la Jordanie à l'OMC après 1995 montre les difficultés que de nouveaux membres rencontrent pour obtenir un traitement spécial, par produit, dans les accords issus du Cycle d'Uruguay. La Jordanie a été l'un des premiers pays en développement à négocier son accession à l'OMC après le Cycle d'Uruguay. Elle semble avoir bénéficié de conditions « OMC plus » en agriculture, qui ont limité ses flexibilités, car elle a accepté des conditions relativement rigoureuses régissant sa politique de commerce des produits agricoles, notamment des taux de droits consolidés relativement faibles. Par la suite, durant les négociations au Comité de l'agriculture, la Jordanie a proposé que des modifications soient apportées à l'Accord sur l'agriculture pour permettre aux pays en développement de rechercher effectivement des moyens d'atténuer la pauvreté, d'assurer leur développement rural, leur emploi rural et aussi la récupération de terres sur le désert. Ces mesures comprennent la possibilité d'un taux de droits flexible (sur l'huile d'olive), des mesures de soutien à l'élevage des moutons dans les zones arides et l'utilisation du mécanisme de la Sauvegarde spéciale.

3. La Sauvegarde spéciale pour l'agriculture diffère de la sauvegarde générale dont les dispositions se retrouvent à l'article XIX du GATT 1994 et dans l'Accord sur les sauvegardes. Les conditions à satisfaire pour les produits agricoles sont moins rigoureuses que celles que prévoit l'Accord sur les sauvegardes.

4. Tel qu'il est cité dans Anderson, Hoekman et Strutt (1999), Tangermann (1994) donne pour exemple le cas d'un pays ayant quatre articles entrant dans le tarif douanier : trois articles sensibles, avec des taux de droits de 100 %, et un article taxé à 4 %. Il est possible de parvenir à un taux moyen non pondéré de 36,25 %, qui satisferait l'obligation de réduction tarifaire à 36 % non pondérée, en éliminant le taux de 4 % et en réduisant de 100 % à 85 % les droits sur les trois autres articles – ce qui maintient un niveau élevé de protection sur des produits sensibles. Cette façon d'appliquer l'Accord sur l'agriculture entraîne également une forte dispersion des taux de droits de douane.

5. Les crêtes tarifaires dans l'agriculture et la transformation des produits alimentaires impliquent normalement des taux de droits de 12 % ou plus. La progressivité des droits alourdit les taux de droits en fonction du degré d'ouvrison. Par exemple, les droits sur les tomates sont faibles, plus élevés sur la purée de tomates et plus élevés encore sur le ketchup.

AGRICULTURE

6. Par exemple, une faible capacité de production est une des raisons majeures des succès très modestes à l'exportation des pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) en dépit de leur accès relativement libre aux marchés de l'Union européenne. La capacité de production est particulièrement limitée dans les pays africains.

7. Ces pays sont les suivants : Bangladesh, Botswana, Brésil, Égypte, Fidji, Guyana, Inde, Jamaïque, Kenya, Maroc, Pakistan, Pérou, République-Unie de Tanzanie, Sénégal, Sri Lanka et Thaïlande.

8. La notion de Mesure globale du soutien « négative » renvoie à une situation où le prix administré d'un produit, une année donnée, est inférieur au prix de référence nominalement fixé. Certains pays en développement ont proposé que les valeurs négatives de cette mesure de soutien soient déduites de la Mesure globale du soutien, car ces valeurs négatives peuvent être considérées comme correspondant à une taxe sur les agriculteurs – car la Mesure globale du soutien interne devrait par définition, être la somme algébrique de l'ensemble des subventions et des impôts.

9. La Mesure globale du soutien est un indicateur de la valeur monétaire du soutien qu'apporte l'État à un secteur donné. Dans l'Accord sur l'agriculture, cette Mesure globale du soutien inclut les paiements directs aux producteurs, les subventions sur les intrants agricoles (notamment sur l'eau d'irrigation), les mesures qui faussent les prix du marché pour les consommateurs (soutien des prix du marché) et les subventions de bonification des intérêts accordées dans les programmes de prêts sur les produits de base.

10. L'Article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (1947) définissait le dumping à l'exportation de deux façons. Celle qui est la plus pertinente pour de nombreuses exportations agricoles correspond au cas où il n'y a pas de prix « normal » et où le prix à l'exportation, sur un autre marché, est inférieur au coût de production du produit dans le pays d'origine augmenté d'une marge raisonnable correspondant aux frais de vente et au profit. Il s'agit alors de la valeur « construite » du prix du produit.

11. Sen distingue quatre sources de produits alimentaires et donc de sécurité alimentaire potentielle : la production, l'échange international, le travail et les transferts (venant habituellement de l'État). Chacune de ces sources est, à un degré variable, affectée par l'Accord sur l'agriculture. Par exemple, les dépenses consacrées à la production agricole sont affectées par le plafond *de minimis*, tandis que le commerce international est affecté par les dispositions relatives à la réduction tarifaire et à d'autres aspects de l'Accord sur l'agriculture.

12. Ce groupe comprenait des experts de la Banque mondiale, de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, du Conseil international des céréales, du Fonds monétaire international et de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

13. L'agriculture industrielle, par opposition à l'agriculture de subsistance, se caractérise par l'utilisation intensive d'intrants coûteux ou rares tels que les engrais chimiques, les pesticides, l'eau et l'équipement, et est généralement mécanisée.

14. La formule suisse est la suivante : $T1 = (cT0)/c + T0$, où $T0$ est le taux de droits initial, $T1$ le nouveau taux après la réduction et c le coefficient de réduction qui détermine l'ampleur de la réduction tarifaire. Plus le coefficient est faible, plus la réduction tarifaire qui en résulte est importante.

15. La Suisse a récemment proposé qu'un certain pourcentage des nouveaux contingents tarifaires soit alloué à des exportations non traditionnelles des pays en développement, option intéressante pour les pays en développement ayant une faible capacité de production (voir www.blw.admin.ch/agrarbericht2/e/international/entwicklung.htm).

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

RÉFÉRENCES

- ABARE (Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics). 2000. « Developing Countries: Impact of Agricultural Trade Liberalization ». *ABARE Current Issues* 1 (juillet).
- Anderson, Kym, Bernard Hoekman et Anna Strutt, 1999. « Agriculture and the WTO: Next Steps ». Document présenté à la deuxième Conférence annuelle sur l'analyse de l'économie à l'échelle mondiale, 20 au 22 juin, Helmaes (Danemark).
- Beierle, Thomas C. 2002. « From Uruguay Round to Doha: Agricultural Trade Negotiations at the World Trade Organization ». Document de travail 02-13. Washington, Resources for the Future.
- Beneria, Lourdes et Breny Mendoza. 1995. « Structural Adjustment and Social Investment Funds: The Case of Honduras, Mexico and Nicaragua ». *European Journal of Development Research* 7 (1): 53–76.
- Çağatay, Nilüfer, 2001. « Trade, Gender and Poverty ». New York, Programme des Nations Unies pour le développement.
- Campbell, D., and J. M. Warner, 1997. « Formally Modeling a Gender Segregated Economy: A Response to William Darity Jr ». *World Development* 25 (12): 2155–58.
- CNUCED, 1995. « Identification of New Trading Opportunities Arising from the Implementation of the Uruguay Round Agreements in Selected Sectors and Markets: Agriculture, Textiles and Clothing, and Other Industrial Products ». TD/B/WG.8/2 and TD/B/WG.8/2/Add.1. Genève.
- , 1999a. « Examining Trade in the Agricultural Sector, with a View to Expanding the Agricultural Exports of the Developing Countries and to Assisting them in Better Understanding the Issues at Stake in the Upcoming Agricultural Negotiations ». TD/B/COM.1/EM.8/2. Genève et New York.
- , 1999b. « General Features: Trade in Agriculture ». Commercial Diplomacy Programme, Genève.
- , 1999c. *Trade and Development Report*. Genève et New York.
- , 2000. *Positive Agenda and Future Trade Negotiations*. Genève et New York.
- , 2002. « The Least Developed Countries Report ». Genève et New York.
- CNUCED et OMC, 1999. « The Post-Uruguay Round Tariff Environment for Developing Country Exports: Tariff Peaks and Tariff Escalation ». TD/B/COM.1/14/Rev.1. Genève.
- Conroy, Michael E., L. Douglas, Murray et Peter M. Rosset, 1996. *A Cautionary Tale: Failed U.S. Development Policy in Central America*. Boulder (É.-U.), Lynne Rienner.
- Diaz-Bonilla, Eugenio, Marcelle Thomas et Sherman Robinson, 2002. « Trade Liberalisation, WTO, and Food Security ». Document de travail 82. Washington, International Food Policy Research Institute, Trade and Macroeconomics Division.
- Fan, Shenggen, Peter Hazell et Sukhadeo Thorat, 1999. « Linkages between Government Spending, Growth, and Poverty in Rural India ». Rapport sur la recherche 110. Washington, International Food Policy Research Institute.
- FAO, 1996. « Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire, Sommet mondial de l'alimentation, Rome. [http://www.fao.org/wfs/index_en.htm].
- , 1999a. *Agriculture, Trade and Food Security: Issues and Options in the Forthcoming WTO Negotiations from the Perspective of Developing Countries*. Rapport d'un colloque de la FAO tenu à Genève les 23 et 24 septembre aux Nations Unies, Rome.

AGRICULTURE

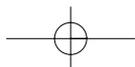
- , 1999b. « Synthesis of Country Case Studies ». Document présenté au colloque de la FAO sur l'agriculture, le commerce international et la sécurité alimentaire, « *Issues and Options in the Forthcoming WTO Negotiations from the Perspective of Developing Countries* ». Division des produits et du commerce international, 23 et 24 septembre, Genève.
- , 2000. *Agriculture Towards 2015*. Rome.
- , 2001a. « Incorporating Food Security Concerns in a Revised Agreement on Agriculture ». Document de travail 2. FAO Roundtable on Food Security in the Context of WTO Negotiations on Agriculture. Genève.
- , 2001b. « Reducing Poverty, Buffering Economic Shocks: Agriculture and the Non-Tradable Economy ». Document de base préparé à l'intention de la réunion des spécialistes, projet relatif au rôle de l'agriculture, 19 au 21 mars, Rome.
- , 2001c. « Some Issues Relating to Food Security in the Context of the WTO Negotiations on Agriculture ». Document de travail 1. FAO Roundtable on Food Security in the Context of WTO Negotiations on Agriculture. Genève.
- GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce), 1994. « Accord sur l'agriculture ». [www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agric_e.htm].
- Green, Duncan et Shishir Priyadarshi, 2001. « Proposal for a "Development Box" in the WTO Agreement on Agriculture ». Genève, Catholic Agency for Overseas Development et Centre du Sud.
- Harrison, Glen, Thomas Rutherford et David Tarr, 1996. « Quantifying the Uruguay Round ». In Will Martin and Alan Winters, eds., *The Uruguay Round and Developing Countries*. Cambridge (R.-U.), Cambridge University Press.
- Heffernan, William, avec Mary Hendrickson et Robert Gronski, 2002. « Consolidation in Food and Agriculture System ». Report to the National Farmers Union. National Farmers Web site, 5 February. [www.nfu.org/documents/01_02_Concentration_report.pdf].
- Josling, Tim, 1998. « Agriculture Adjustments and the Uruguay Round Agreement on Agriculture: Some Issues Facing Countries in the LAC Region ». Stanford (É.-U.), Stanford University, Institute for International Studies.
- Kenya, Pakistan, République dominicaine et Sri Lanka, 2002. « Non-Paper on the Development Box ». Document présenté à la session spéciale du Comité de l'agriculture de l'OMC, 4 au 8 février, Genève.
- Konandreas, Panos et Jim Greenfield, 1996. « Policy Options for Developing Countries to Support Food Security in the Post-Uruguay Round Period ». Rome, FAO.
- Kwa, Aileen, 2001. « Agriculture in Developing Countries: Which Way Forward? Small Farmers and the Need for Alternative, Development-Friendly Food Production Systems ». Genève, Focus on the Global South.
- , 2002. « Can the Development Box Adequately Address the Agricultural Crisis in Developing Countries? » Genève, Focus on the Global South.
- Lindland, Jostein, 1997. « The Impact of the Uruguay Round on Tariff Escalation in Industrial Products ». Energy for Sustainable Communities Program 3. Rome, FAO.
- Murphy, Sophia, 2002. « Managing the Invisible Hand: Markets, Farmers and International Trade ». Minneapolis (É.-U.), Institute for Agriculture and Trade Policy.
- Nations Unies, 2002. *No Water, No Future*. New York.
- OCDE, 2000. « Agricultural Policy Reform: Development and Prospects ». Paris, OCDE.
- , 2001a. « Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation, Highlights ». Paris.

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

- , 2001b. *The Development Dimensions of Trade*. Paris.
- Olson, Kent, 1999. « Mixed News from 1998 Farm Records ». *Minnesota Agricultural Economist* 696 (spring).
- OMC, 2001. « WTO Agriculture Negotiations: The Issues, and Where We Are Now ». Genève, Secrétariat de l'OMC.
- , 2001. « Report to the General Council on Implementation-Related Issues ». G/AG/11. Genève, Comité de l'agriculture.
- , 2002. « Inter-Agency Panel on Short-Term Difficulties in Financing Normal Levels of Commercial Imports of Basic Foodstuffs ». Rapport du Groupe interinstitutions, Genève, Comité de l'agriculture.
- Oxfam International, 2002. « Rigged Rules and Double Standards ». Oxford R.-U.)
- Page, Sheila et Michael Davenport, 1994. « World Trade Reform: Do Developing Countries Gain or Lose? » Rapport spécial. Londres, Institut de développement d'outre-mer.
- Pascual, Francisco et Arze Gilpo, 2001. « WTO and Philippine Agriculture: Seven Years of Unbridled Trade Liberalization and Misery for Small Farmers ». Quezon City (Philippines), Integrated Rural Development Foundation.
- Perroni, Carlo, 1998. « The Uruguay Round and Its Impact on Developing Countries: An Overview of Model Results ». In Harmon Thomas et John Whalley, dirs. de publ., *Uruguay Round Results and the Emerging Trade Agenda*. Genève, CNUCED.
- Pinstrup-Andersen, Per, Rajul Pandya-Lorch and Mark W. Rosegrant, 1999. *World Food Prospects: Critical Issues for the 21st Century*. Washington, International Food Policy Research Institute.
- PNUD, 2002. *Rapport mondial sur le développement humain : Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté*. New York et Bruxelles, De Boeck Université.
- Réseau du tiers monde, 2001. « The Multilateral Trading System: A Development Perspective ». Document de base, projet commerce international et développement humain durable. New York, PNUD.
- Ricupero, Rubens. 1999. « Remarks ». Présenté au colloque de la FAO sur l'agriculture, le commerce international et la sécurité alimentaire : Issues and Options in the Forthcoming WTO Negotiations from the Perspective of Developing Countries, 23 et 24 septembre, Genève.
- Ritchie, Mark, Suzanne Wisniewski et Sophia Murphy, 2000. « Dumping as a Structural Feature of US Agriculture: Can WTO Rules Solve the Problem? » Minneapolis (É.-U.), Institute for Agriculture and Trade Policy.
- Rodrik, Dani, 2001. « The Global Governance of Trade As If Development Really Mattered ». New York, PNUD.
- Ruffer, Tim, avec Stephen Jones et Stephen Akroyd, 2002. « Development Box Proposals and Their Potential Effects on Developing Countries. Volume 1: Main Report ». Oxford (R.-U.), Oxford Policy Management.
- Sen, Amartya, 1999. *Development as Freedom*. Oxford (R.-U.), Oxford University Press.
- Shirotori, Miho, 2000. « Notes on the Implementation of the Agreement on Agriculture ». In Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, *Positive Agenda and Future Trade Negotiations*. Genève et New York, Nations Unies.
- , 2002. « WTO Negotiations on Agriculture: The 13th Special Session on Agriculture – Market Access: Chairman's Oral Summary ». Report to the United Nations Conference on Trade and Development, Division on International Trade in Goods and Services and Commodities, and Commercial Diplomacy and Trade Negotiations Branch, 6 septembre, Genève.

AGRICULTURE

- Stancanelli, Nestor, 1994. « La agricultura en la Ronda Uruguay y el desarrollo de America Latina ». In *La Ronda Uruguay y el desarrollo de America Latina*. Santiago (Chili), CLEPI.
- Supper, Erich, 2000. « The Post-Uruguay Round Tariff Environment for Developing Country Exports: Tariff Peaks and Tariff Escalation. » In Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, *Positive Agenda and Future Trade Negotiations*. Genève et New York, Nations Unies.
- Tangermann, S. et T. E. Josling, 1994. « The Significance of Tariffication in the Uruguay Round Agreement on Agriculture ». Présenté au North American Agricultural Policy Research Consortium Workshop on Canadian Agricultural Policy, février, Vancouver (Canada).
- Thomas, Harmon et John Whalley, 1998. « Uruguay Round Results and the Emerging Trade Agenda: Quantitative-based Analyses from the Development Perspective ». Genève, CNUCED.
- UNIFEM (Fonds de développement des Nations Unies pour la femme), 2000. *Le progrès des femmes à travers le monde*. New York, UNIFEM.
- White, Marceline, 2001. « Women and Trade: Investing in Women – FTAA Investment Policies and Women ». Washington, Coalition for Women’s Economic Development and Global Equality.
- Youssef, Hesham, 1999. « Speech at FAO Symposium ». Cabinet du Ministère égyptien des affaires étrangères. 23 et 24 septembre, Genève.





CHAPITRE 6

LES PRODUITS DE BASE

Les problèmes des produits de base primaires agricoles et des produits de base primaires minéraux autres que le pétrole et le gaz sont étroitement liés à ceux de l'agriculture, car les produits agricoles représentent environ 80 % des exportations de produits primaires des pays en développement et de l'ensemble du monde. En dépit d'une certaine diversification des exportations et de la structure de l'économie, la plupart des pays en développement – 86 sur les 144 pour lesquels ont disposé de données – sont toujours tributaires des exportations de produits de base primaires pour plus de la moitié de leurs recettes en devise. Ce chiffre n'a quasiment pas changé au cours des dix dernières années. De plus, dans le cas d'un grand nombre de pays, l'exportation d'un seul produit ou d'une poignée de produits représente une très grande partie des recettes d'exportation. Dans 55 pays, les exportations de trois produits primaires apportent plus de la moitié des recettes d'exportation.

RAPPEL HISTORIQUE

En avril 1942, durant les préparatifs de la Conférence de Bretton Woods, John Maynard Keynes ([1942] 1974) a présenté aux alliés un mémorandum proposant de créer une institution internationale chargée de réguler le marché mondial des produits primaires, qu'il considérait comme une des trois grandes institutions internationales nécessaires pour piloter l'économie mondiale après la deuxième guerre mondiale. Sa proposition prévoyait une série d'accords concernant les produits de base et d'organisations chargées de gérer les principaux produits (étain, laine, maïs, blé, sucre, café, coton et caoutchouc), qui opéreraient de façon coordonnée sous l'égide d'un conseil général des organisations de produit et dont le principal instrument d'intervention serait des stocks régulateurs.

Les négociations au sujet d'arrangements internationaux concernant les produits primaires n'avaient rien de nouveau. Avant la deuxième guerre mondiale, des arrangements de ce type avaient été conclus pour stabiliser le prix ou défendre un prix plancher pour le sucre, le blé, le thé, le caoutchouc naturel et l'étain. Toutefois, entre 1945 et 1964, des accords internationaux de stabilisation des prix des produits n'ont été conclus que pour trois de ces cinq produits (blé, sucre et étain) et pour le café. La question des produits de base a été une des principales motivations de la création de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) en 1964.

Après la hausse du prix du pétrole décidée en 1973 par l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) et l'appel lancé en 1974 par l'Assemblée générale des Nations Unies (1974, p.6) en vue de la création d'un programme intégré pour les produits dont l'exportation présente de l'intérêt pour les pays en développement, les négociations conduites sous les auspices de la CNUCED ont débouché en juin 1980 sur la création du Fonds commun pour les produits de base, mécanisme central de

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

financement. Ces négociations ont aussi abouti à la conclusion de trois nouveaux accords internationaux sur les produits de base, pour le jute, le caoutchouc naturel et les bois tropicaux. Seul l'accord sur le caoutchouc comportait des clauses économiques permettant d'intervenir sur les marchés. Les autres accords, ainsi que les groupes internationaux d'étude sur le nickel et le cuivre, avaient pour objectif d'accroître la transparence du marché en publiant des statistiques et de faire des recherches et de conduire d'autres projets de développement financés par le Fonds commun pour les produits de base. Après l'échec de l'Accord international sur l'étain en 1985, les séries de renégociations concernant les autres arrangements internationaux de produit ont conduit à un abandon progressif des clauses économiques visant à stabiliser les prix.

Depuis les années 70, le marché mondial des produits primaires a été transformé par plusieurs éléments :

- La structure du marché s'est beaucoup modifiée, tant du côté de la demande (fusions et acquisitions) que du côté de l'offre (suppression des offices de commercialisation). La concentration a souvent aidé à gérer le marché et les fusions-acquisitions peuvent jouer un rôle utile, mais en raison de l'évolution de la structure des marchés, il est devenu encore plus difficile que dans les années 70 de conclure des accords internationaux de produit qui entraîneraient une hausse des cours.
- Les pays en développement, en particulier les pays d'Afrique et les PMA, ainsi que les pays ACP, ont souffert plus de la diminution de leur part du marché mondial des exportations des produits primaires (autres que les produits énergétiques) que de la baisse des cours de ces produits. Entre 1970-72 et 1998-99, la part de l'Afrique dans les exportations mondiales de produits primaires est tombée de 8,6 à 2,6 %, celle des pays ACP de 8,4 à 2,4 % et celle des PMA de 4,7 à 1,0 %. Si ces trois groupes de pays (qui se chevauchent en grande partie) avaient pu préserver leurs parts de marché de 1970-72, leurs recettes annuelles d'exportation en 1998-99 auraient été beaucoup plus élevées : l'écart est de 41 milliards de dollars pour l'Afrique, 45 milliards de dollars pour les pays ACP et 28 milliards de dollars pour les PMA. Ce déclin est dû en partie à une perte de compétitivité et en partie au protectionnisme (obstacles au commerce et subventions à l'exportation) des pays industriels. Aujourd'hui, la part des exportations mondiales de produits de base des pays en développement n'est que de 26 à 29 % environ.
- Entre-temps, 14 des 15 pays de l'Union européenne (tous sauf le Danemark) ont accru leur part du marché mondial des exportations de produits primaires. De même, la part de la Chine et de certains pays récemment industrialisés d'Asie du Sud-Est et d'Amérique latine, tels que l'Indonésie, la Thaïlande et le Mexique, a augmenté. Pour ce qui est des seuls produits agricoles, la part de l'Union européenne est passée de 28,1 à 42,7 % entre 1970 et 2000, tandis que celle de la Chine est passée de 2,4 à 4,3 %, celle de la Thaïlande de 0,9 à 1,8 % et celle du Mexique à 1,3 à 1,9 %.¹
- La part des pays en développement dans les exportations mondiales de produits tropicaux qui ne sont obtenus que dans ces pays a diminué, car les pays industriels importent les produits bruts, les transforment et les conditionnent (ou se contentent de les conditionner et d'y apposer leur marque) pour les réexporter à un prix beaucoup plus élevé (par exemple, la part des pays en développement dans les exportations mondiales de café est

LES PRODUITS PRIMAIRES

tombée de 93 à 75 % entre 1970-72 et 1998-99).

- Les produits primaires d'exportation traditionnelle des pays en développement ont perdu de leur importance en raison du dynamisme de certains nouveaux secteurs. Entre 1970-72 et 1998-99, la valeur des exportations mondiales de café a été multipliée par plus de 4,4 (passant de 3,2 à 14,2 milliards de dollars) et celle des exportations de thé a été multipliée par 4,3 (passant de 0,7 à 3,0 milliards de dollars). Durant le même temps, la valeur des exportations mondiales des légumes a été multipliée par près de 14 (de 2,1 à 29,2 milliards de dollars), celle des exportations des fleurs coupées par 22 (de 0,2 à 4,4 milliards de dollars) et celle de la volaille par 41,5 (de 0,2 à 8,3 milliards de dollars). Le café, autrefois premier produit d'exportation en valeur des pays en développement, est maintenant le cinquième – après les produits de la pêche, les huiles végétales, les fruits et le bois.
- Le cours de plusieurs des principaux produits primaires exportés par les pays en développement s'est effondré depuis le milieu des années 90, si bien que leurs recettes en devises ont brutalement chuté.
- Les pays en développement en voie d'industrialisation rapide sont devenus les importateurs les plus dynamiques de produits de base, ce qui montre l'importance du commerce direct Sud-Sud dans ce secteur.

LA SITUATION ACTUELLE

Compte tenu de l'évolution des arrangements internationaux de produits et d'autres faits nouveaux survenus depuis les années 70, le commerce international de la plupart des produits primaires, contrairement aux produits agricoles et industriels, se fait toujours en dehors du cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Pourtant, la plupart de ces produits se heurtent à des obstacles importants, tels que crêtes tarifaires et progressivité des droits, en particulier dans les pays industriels. En outre, de nombreuses mesures antidumping et la réapparition de pratiques d'autolimitation des exportations réduisent à néant les avantages de la libéralisation du commerce international des produits minéraux et métalliques.

L'effondrement du cours de plusieurs des principaux produits d'exportation des pays en développement depuis le milieu des années 90 a incité les associations de producteurs des pays en développement à réclamer des mécanismes de gestion de l'offre (similaires à ceux de l'OPEP) visant à faire remonter le prix des produits primaires exportés par les pays en développement, qui se trouve aujourd'hui à un niveau dérisoire. La chute des recettes d'exportation a eu des répercussions dramatiques pour le développement humain, par le biais de la contraction de l'emploi, de la baisse des salaires et des revenus, de l'insécurité des moyens d'existence et de la suppression des prestations sociales (encadrés 6.1 et 6.2). Dans les pays en développement, les produits d'exportation traditionnels comme le thé, le café, le coton et le sucre sont souvent récoltés par des journaliers occasionnels, qui ne sont ni protégés ni déclarés et qui, dans quelques pays, sont en grande partie des femmes.

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

ENCADRÉ 6.1 LE CAFÉ

En 2001, l'indicateur composé du prix du café était de 44,62 cents la livre, niveau auquel il n'était pas tombé depuis 30 ans, et qui correspondait à une baisse de 68 % par rapport au cours moyen de 138,04 cents enregistré en 1995. Pour les pays en développement exportateurs, cette baisse du cours se traduit par une perte annuelle de recettes d'exportation estimée à 7 milliards de dollars. Le cours réel (ajusté en fonction de l'inflation) des fèves de café est tombé à 25 % du niveau qu'il atteignait en 1960, ce qui signifie que le revenu que les cultivateurs tirent du café ne leur permet d'acheter que le quart de ce qu'ils auraient pu acheter il y a 40 ans (voir figure).

Impact sur les prix à l'exportation, les recettes, l'emploi et les salaires

Le secteur du café dans plusieurs pays d'Amérique latine et des Caraïbes est entré dans une crise sans précédent, qui se répercute sur l'économie nationale, la balance des paiements, l'emploi et les revenus. Les pays les plus touchés sont la Colombie, le Costa Rica, le Salvador, le Guatemala, le Honduras et le Nicaragua. En 2001, les pays d'Amérique centrale ont tiré de leurs exportations de café 713 millions de dollars de moins qu'à la fin des années 80, ce qui représentait l'équivalent de 1,2 % du PIB de la région. La même année, la culture du café a perdu quelque 170 000 emplois et 140 millions de dollars de salaires ont disparu. Le chômage et la baisse des salaires dans le secteur du café affectent quelque 1,6 million de personnes parmi les plus pauvres de ces pays.

Les recettes d'exportation de café du Salvador ont chuté de 311 millions de dollars en 2000 à 130 millions de dollars en 2001 et, selon les dernières estimations, à 100 millions de dollars en 2002. Le nombre d'emplois directs créés par la culture du café devrait tomber à 80 000 en 2002, contre 150 000 en 1997. Au Guatemala, les effectifs employés pour la campagne 2001-02 ont diminué de moitié, passant de 500 000 à 250 000. En Colombie, où la production de café représente 2 % du PIB et où plus de 500 000 ménages vivent du café, la récession de l'industrie du café en 2001 a fait disparaître 257 000 emplois, dont 181 000 emplois directement liés à la culture du café.

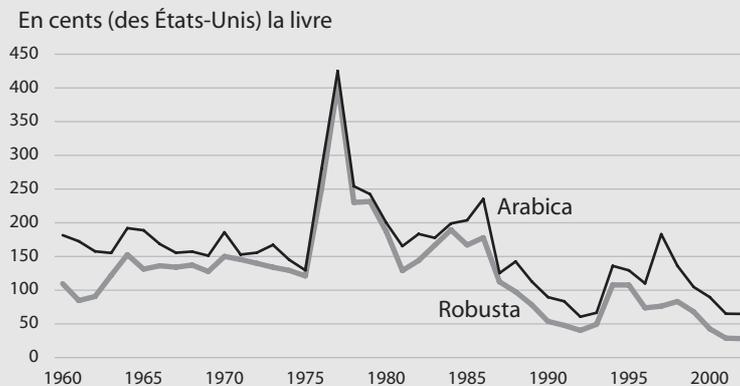
L'histoire se répète dans certaines régions de l'Afrique subsaharienne. Les recettes d'exportation de café de l'Éthiopie ont chuté de 42 %, tombant de 257 millions de dollars en 1999-2000 à 149 millions de dollars en 2000-01. En Ouganda, où un quart de la population vit du café, directement ou indirectement, les exportations de café réalisées sur les huit mois précédents juin 2002 sont à peu près au même niveau en volume que l'année précédente, mais les recettes ont chuté de près de 30 %. Dans l'État de Karnataka, dans le Sud de l'Inde, qui produit une grande partie de la récolte de café de ce pays, les effectifs des plantations ont baissé de 20 % en deux ans.

Les pays très tributaires des exportations de café sont doublement pénalisés. Le prix des produits qu'ils exportent tend à décliner, alors que le prix des produits qu'ils importent, qui sont souvent des produits manufacturés ne baisse pas ou ne baisse que lentement. D'après Oxfam International, pour acheter un couteau de l'armée suisse, il faut aujourd'hui vendre deux fois plus de fèves de café qu'en 1980. Cela s'applique aussi aux problèmes de la dette et du service de la dette, les montants étant fixés en dollars. Par exemple, dans le cas de l'Ouganda, la chute des recettes d'exportation de café a annulé tous les avantages résultant du désendettement consenti dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (initiative PPTE).

Impact sur les revenus et les moyens d'existence des cultivateurs

Alors que l'industrie du café est en plein essor dans les pays industriels consommateurs et que les torréfacteurs et transformateurs engrangent des profits exceptionnels, les cultivateurs de café des pays en développement vivent la pire crise de leur histoire. La culture du café assure les moyens d'existence de plus de 125 millions de personnes, dont une grande partie vivent dans des PMA. La chute récente du cours du café a affecté l'économie rurale partout dans le monde, même dans des pays (comme le Brésil et le Viet Nam) où le prix de revient est bas. Au Brésil, l'insuffisance de la rentabilité de la caféiculture a entraîné les cultivateurs à réduire leurs dépenses et a fait disparaître de nombreux emplois. Au Viet Nam, qui est un des producteurs dont les prix de revient sont les plus bas, des études faites dans la province de Dak Lak indiquent que le prix payé aux cultivateurs au début de 2002 ne couvrirait que 60 % du coût de production.

LES PRODUITS PRIMAIRES

Cours réel du café, 1960-2000

Note : Le prix réel est calculé sur la base de l'indice des prix unitaires des produits manufacturés des pays du G-5 (membres du G-7 sauf Canada et Italie) en dollars constants de 1990.

Source : Oxfam International, 2002, d'après des données de la Banque mondiale.

Les paysans endettés dont le café était la principale source de revenu et servait notamment à acheter la nourriture ont été contraints à vendre leurs exploitations pour rembourser leurs dettes. Beaucoup d'entre eux ont dû s'exiler vers les villes ou émigrer illégalement vers des pays industriels. D'autres ont dû se rabattre sur d'autres cultures et notamment sur la culture de stupéfiants, comme en Colombie, dans certaines régions de l'Asie et dans une grande partie de l'Amérique centrale. En Bolivie, en Colombie et au Pérou, où le climat et la topographie se prêtent aussi bien à la culture du café qu'à celle de la coca, matière première qui sert à fabriquer la cocaïne, les paysans remplacent leurs plantations de café par des plantations de coca. Cela apporte un nouveau genre de problèmes – agressions, viols, prostitution et guerre des gangs.

Impact sur les ménages

D'après le Programme alimentaire mondial (PAM), en mars 2002, la crise du café, aggravée par les effets de la sécheresse, avait affamé 30 000 habitants du Honduras, des centaines d'enfants étant tellement sous-alimentés qu'il a fallu les hospitaliser. Le PAM signale aussi que les agriculteurs vendaient leurs biens et réduisaient leurs dépenses de nourriture. Au Viet Nam, dans la province de Dak Lak, les cultivateurs entièrement tributaires du café sont aujourd'hui considérés comme au bord de la famine. En janvier 2002, l'Union européenne et l'*Agency for International Development* des États-Unis ont mis en garde contre une aggravation de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire chez les cultivateurs de café d'Éthiopie.

Mohammed Ali Indris, planteur de café éthiopien de 36 ans, a décrit de façon très parlante, en mars 2002, comment la chute du prix du café s'est répercutée sur sa famille. À la tête d'une famille de 12 membres, y compris les enfants de son frère décédé, il estime que la vente de sa récolte de café et de maïs en 2002 lui rapportera seulement 60 dollars, contre 360 dollars cinq ans auparavant.

« Il y a cinq ou sept ans, je produisais sept sacs de cerises de café et cela me permettait d'acheter des vêtements, des médicaments, des services et de résoudre de nombreux problèmes. Aujourd'hui, même si je pouvais en vendre quatre fois plus, je ne peux pas couvrir toutes mes dépenses. J'ai dû vendre mes bœufs pour rembourser l'emprunt que j'avais contracté pour acheter des engrais et des semences de maïs amélioré, sinon c'était la prison... Avant, nous pouvions couvrir nos dépenses et maintenant c'est impossible... Trois des enfants ne peuvent pas aller à l'école parce que je ne peux pas payer l'uniforme. Nous avons cessé d'acheter du teff et de l'huile. Nous mangeons essentiellement du maïs. La peau des enfants se dessèche et ils montrent des signes de sous-alimentation. »

(Suite de l'encadré page suivante)

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

La faim touche particulièrement les familles qui ont décidé d'affecter une grande partie de leur terre à la culture de café plutôt qu'à des cultures de subsistance. Partout où le café est une source de revenu monétaire pour des agriculteurs de subsistance (ce qui est le cas dans de nombreux pays d'Afrique et dans quelques pays d'Asie), le revenu monétaire disponible pour l'achat de nourriture, de médicaments et d'éducation a considérablement diminué. Les familles tributaires de ce revenu retirent leurs enfants, en particulier les filles, de l'école. La crise affecte aussi directement les femmes car le chef de ménage doit partir travailler ailleurs, du moins pendant une partie de l'année, laissant les femmes et les enfants travailler la terre. La charge de travail des femmes s'est alourdie dans les familles qui autrefois engageaient des journaliers pour aider à la récolte du café. Aujourd'hui, ces familles ne peuvent plus se permettre d'engager un personnel temporaire et les femmes doivent travailler d'autant plus.

Source : Megzari, 2002; Oxfam International, 2002; Fonseca, 2002; Osorio, 2002.

ENCADRÉ 6.2 LE COTON

Dans le monde, il y a probablement plus de 100 millions de personnes qui travaillent directement à la culture du coton, et il est probable qu'au moins deux fois plus de personnes vivant en milieu rural vivent indirectement de cette culture. Outre l'emploi direct, la production de coton crée des emplois dans l'égrenage, le transport et la commercialisation. De nombreux PMA sont très tributaires de la production de l'exportation de coton. Toutefois, contrairement au café, qui n'est produit que dans des pays en développement, il y a aussi des pays industriels qui produisent du coton.

Une grande partie de la surproduction de coton et de l'effondrement du prix qui en résulte est due à l'augmentation de la production et aux subventions à l'exportation versées principalement par des pays industriels. (En 2001, le cours moyen du coton était d'environ 52 % moins élevé qu'en 1995). Le Comité consultatif international du coton estime que la suppression de ces subventions entraînerait une hausse du cours mondial de près de 75 %. Cela se traduirait par un revenu additionnel de plus de 1,2 milliard de dollars par an pour les producteurs africains de coton, qui vivent pour la plupart dans des PMA.

Le déclin des recettes d'exportation de coton et des recettes budgétaires dans les pays en développement se répercute sur les investissements publics et sur la disponibilité de biens et de services publics tels que les soins de santé, les services de vulgarisation agricole et l'entretien des routes secondaires. L'augmentation de la part de marché des exportateurs de coton des pays industriels, due aux subventions et à la production et à l'exportation, a fait disparaître un grand nombre d'emplois ruraux et de sources de revenu dans certains pays en développement, en particulier les PMA, ce qui a contribué à l'aggravation de la pauvreté.

Les cultivateurs de coton des pays industriels sont à l'abri des répercussions de l'effondrement du prix, grâce aux subventions, et peuvent même parfois accroître leur part de revenu et leurs recettes, et les cultivateurs des pays en développement subissent directement les effets négatifs de ces subventions qui se traduisent par une baisse de leur revenu monétaire et différents effets indirects de la contraction des recettes d'exportation et des recettes budgétaires. La baisse du revenu monétaire les empêche d'avoir accès aux aliments de base, aux médicaments, à l'éducation, aux communications et aux intrants, ce qui réduit encore leur capacité de production et leur perspective de revenus futurs.

Source : Megzari, 2002; Fortuci, 2002.

LES PRODUITS PRIMAIRES

ENCADRÉ 6.3 LE BEURRE DE KARITÉ

Le beurre de karité est obtenu à partir de la noix de karité, produite par un arbre qui pousse dans plusieurs pays d'Afrique. Le Burkina Faso, avec un million d'arbres à karité, produit 25 % de la récolte mondiale de noix de karité. Ces noix sont consommées dans le pays et exportées en Europe et au Japon pour la production de beurre de karité qui est employé dans le chocolat, la margarine, les cosmétiques et les produits pharmaceutiques.

À l'époque coloniale, le beurre de karité exporté vers l'Europe était produit et transformé de la même façon que les autres produits primaires d'exportation. Les noix étaient récoltées et vendues par la communauté, et ne rapportaient pas grand-chose aux cultivateurs ni aux personnes qui les préparaient pour l'exportation, dont la plupart étaient des femmes. Des entreprises coloniales ont créé des usines de transformation du karité à Bobo Dioulasso, pour faire la première purification et l'emballage nécessaire pour faciliter le transport vers les marchés mondiaux.

À l'indépendance, cette chaîne s'est rompue et a été remplacée par des services intermédiaires non réglementés à l'échelon national. Les tentatives visant à réglementer le produit et à créer un office national de stabilisation du prix au Burkina Faso ont échoué et il est devenu difficile d'obtenir des crédits pour financer l'exportation des noix et de beurre de karité. Néanmoins, deux marchés ont connu une forte expansion :

- L'industrie des cosmétiques, pour laquelle en raison de ses propriétés naturelles le beurre de karité est préférable à d'autres produits pour la production de lotions capillaires et de crèmes de soin et d'hydratation. L'industrie cosmétique exigeait un beurre de karité de meilleure qualité que l'industrie de la margarine qui était auparavant le principal débouché.
- L'industrie du chocolat, en particulier depuis que l'Union européenne a accepté que le beurre de cacao soit remplacé par le beurre de karité.

L'effondrement de ces marchés a permis aux femmes d'accroître leur revenu en produisant le beurre de karité à l'échelle locale, ce qui a enrichi les communautés.

La contraction de plusieurs marchés d'exportation importants, notamment celui du cacao, a ouvert de nouveaux débouchés à des produits prometteurs tels que le beurre de karité et d'autres huiles végétales. Toutefois, pour pouvoir exploiter ces nouveaux débouchés, il faut que les producteurs de beurre de karité puissent négocier un bon prix pour leur produit. Il faut que les gains résultant de l'accroissement de la production de beurre de karité de grande qualité dépassent ceux de l'agriculture de subsistance, qui était toujours considérée par les femmes comme leur principal moyen d'existence.

Plusieurs sources de financement – Gouvernement du Luxembourg, Fonds des Nations Unies pour les partenariats internationaux et Fonds de développement des Nations Unies pour la femme ont appuyé l'organisation des productrices en un consortium qui leur a permis d'accéder à des marchés plus importants et de négocier des prix plus élevés. En tant que membre, puis coprésident du Conseil national des producteurs de karité, le consortium a pu fixer un prix de base unique égal à trois fois le prix pratiqué en 1998. Ensuite, il a négocié directement avec des entreprises européennes, notamment L'Occitane, entreprise française de cosmétiques qui fournit à Delta Airlines des produits à base d'huile de karité pour distribution en vol. En janvier 2000, dans le cadre de son premier contrat avec le consortium, L'Occitane a acheté environ 60 tonnes de beurre de karité de haute qualité à un prix équivalent au double du prix local.

La transformation locale qui permet d'ajouter de la valeur au produit brut contribue à accroître la compétitivité sur le marché mondial. Toutefois, les gains ainsi obtenus restent modestes et, dans l'environnement commercial mondial actuel, le pouvoir de négociation des producteurs de produits primaires ne cesse de s'éroder, tandis que les produits de substitution moins coûteux accroissent leur part de marché.

Source : UNIFEM, 2000; Zaoude, 2002.

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

QUELQUES PROPOSITIONS POUR L'AVENIR

La question des produits de base, délaissée par la communauté internationale depuis trop longtemps, appelle une attention urgente dans les négociations commerciales multilatérales. C'est une question que la communauté internationale devrait examiner sérieusement dans les négociations du programme de Doha à l'OMC. Il convient aussi qu'elle encourage sérieusement les groupes de producteurs de pays en développement qui souhaitent forger des coalitions Sud-Sud autour de certains produits afin d'accroître leur pouvoir de négociations sur le marché international. Les petits pays en développement insulaires et un groupe de pays qui n'exportent qu'un seul produit primaire ont récemment fait des propositions précises à l'OMC dans le cadre de négociations en cours sur l'agriculture. Il convient de promouvoir trois dimensions de la diversification : horizontale (nouveaux produits prometteurs), verticale (valeur ajoutée) et géographique (nouveaux débouchés). La production et l'exportation de beurre de karité par les femmes du Burkina Faso montrent ce qu'il est possible d'accomplir ainsi (encadré 6.3).

La contrainte de l'offre

Il faut chercher à desserrer la contrainte de l'offre dans les pays en développement et, en particulier, à accroître leur capacité de transformation des produits, ce qui leur permettrait d'ajouter de la valeur avant de les exporter. Il faut en particulier explorer les possibilités de différenciation des produits primaires exportés par les pays en développement, de façon à leur permettre de vendre davantage de produits sur lesquels les marges sont élevées, telles que les cafés et les thés de premier choix.

Dans la mesure du possible, il convient que la communauté internationale encourage la mise en place de mécanismes internationaux de gestion volontaire de l'offre, afin de mieux équilibrer l'offre et la demande. De tels mécanismes permettraient d'éviter le gaspillage d'investissements, l'épuisement de ressources naturellement renouvelables et la volatilité excessive des prix. Ces mécanismes devraient aussi aider les producteurs dont les prix de revient sont élevés à sortir de ce marché.

L'accès aux marchés

Comme nous l'avons proposé au chapitre 5, il faut que le système commercial multilatéral rationalise les structures tarifaires et les subventions à l'agriculture et autorise les pays en développement à soutenir leurs propres marchés. Il est urgent de réduire les crêtes tarifaires et d'éliminer la progressivité des droits, en particulier dans les pays industriels.

Le financement

Il faut que les institutions de financement internationales et régionales et les donateurs bilatéraux tiennent compte du cumul des effets du financement de projets visant à accroître la production d'un produit dans un pays en développement. Ces projets peuvent peser sur le prix du produit et réduire les recettes d'exportation d'autres pays en développement et ont parfois même contribué à l'effondrement des cours. Il faut éviter que les gains obtenus par un pays grâce à la diversification de sa production soient plus que compensés par les pertes subies par l'ensemble des autres pays producteurs et exportateurs.

La priorité doit être une allocation des ressources visant à renforcer les capacités de R-D et la compétitivité des pays en développement, ainsi que la capacité de leurs

LES PRODUITS PRIMAIRES

petits cultivateurs et producteurs de produire et de vendre de nouveaux produits dont le marché est plus dynamique et auquel il est possible d'apporter une importante valeur ajoutée locale, notamment les produits de l'agriculture biologique. À cet effet, il faut que tous les pays de l'OCDE adhèrent au Fonds commun pour les produits de base et il faut donner à cette institution des ressources suffisantes pour qu'elle puisse faire des interventions significatives.

Il est aussi prioritaire de mettre en place des mécanismes efficaces de financement compensatoire pour aider les pays dont les recettes d'exportation chutent. Les instruments de gestion du risque fondés sur les mécanismes du marché se sont révélés inefficaces sur des périodes de plus d'un an environ, en particulier dans le cas des PMA, dont les besoins sont les plus aigus. L'aide publique au développement pourrait jouer à cet égard un rôle conjoncturel, du moins à court terme.

Il convient d'offrir aux paysans et autres producteurs de produits primaires des pays en développement un appui efficace pour leur donner les moyens d'accéder aux mécanismes multilatéraux de gestion des risques liés aux produits primaires ou à de nouveaux mécanismes, conjuguant l'assurance traditionnelle (comme les assurances intempéries) et de nouveaux instruments de gestion des risques. Enfin, comme les femmes, qui constituent la grande majorité des petits agriculteurs, ont traditionnellement des difficultés d'accès au crédit, il faut adapter ces mécanismes de gestion du risque à leurs besoins spécifiques.

NOTE

1. Calculs de la CNUCED fondés sur la base de données de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAOSTAT). Dans l'Union européenne, la part de marché des exportations de produits agricoles de la France est passée de 5,7 à 8,1 % entre 1970 et 2000; celle de l'Allemagne est passée de 2,6 à 5,9 % et celle du Royaume-Uni de 2,7 à 4,1 %.

RÉFÉRENCES

- CNUCED, 1994. *Commodity Yearbook*. Genève.
- FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture), 2002. Base de données FAOSTAT, 1. 2 septembre 2002. Rome. apps.fao.org/page/collections?subset=agriculture.
- Fonseca, Luz Amparo, 2002. « The Coffee Sector in Colombia ». Santiago (Chili), Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes.
- Fortucci, P., 2002. « The Contribution of Cotton to Economy and Food Security in Developing Countries ». Document présenté à l'International Cotton Advisory Committee, Washington.
- Keynes, J. M. [1942] 1974. « The International Control of Raw Materials ». *Journal of International Economics* 4: 299–315.
- Megzari, Abdelaziz, 2002. « The Commodity Issue: Preliminary Suggestions for the Contents of a Box on Commodities ». Document de base établi pour le projet Commerce international et développement humain durable. New York, PNUD.
- Nations Unies, 1974. *Programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international*. Résolution adoptée à la sixième session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies. Résolution 3202 (S-VI), A/9559. New York, Nations Unies.
- Osorio, Néstor. 2002. « Aide-Memoire on the Global Coffee Crisis ». Londres, International Coffee Organization.

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

Oxfam International. 2002. « Mugged: Poverty in a Coffee Cup ». Oxford.

UNIFEM, 2000. *Le progrès des femmes à travers le monde 2000*. New York, Fonds de développement des Nations Unies pour la femme.

Zaoude, Aster, 2002. « The Case of Shea Butter in Burkina Faso ». Document de base établi pour le projet Commerce international et développement humain durable. New York, PNUD.



CHAPITRE 7

LES DROITS DE DOUANE INDUSTRIELS

Les pays en développement attachent une grande importance aux niveaux et aux modifications des droits de douane industriels car les produits industriels –c'est-à-dire l'ensemble des produits non agricoles– représentent plus de 70 % de leurs exportations (CNUCED, 2002; OMC, 1994; Michalopoulos, 1999). Pour les produits industriels à forte valeur ajoutée en particulier, le niveau et les variations des droits de douane déterminent l'accès effectif des pays en développement aux marchés des pays industriels, ainsi que dans quelle mesure leur stratégies industrielles transforment le commerce en bénéfices pour le développement humain.

Bien que le Système généralisé de préférences puisse accroître l'accès des pays en développement aux marchés des pays industriels, le système ne couvre pas certains produits importants – en particulier dans des secteurs sensibles tels que ceux des produits à base de poisson, ainsi que les textiles et l'habillement. Ainsi, pour de telles exportations, les pays en développement se heurtent à des crêtes tarifaires et à la progressivité des droits dans les tarifs douaniers des pays industriels qui accordent la clause de la nation la plus favorisée. De plus, certains pays en développement sont exclus du système. En outre, les préférences sont notoirement sous-utilisées car beaucoup d'exportations ne sont pas admises, en raison des règles d'origine, et en raison aussi des frais élevés d'établissement de la documentation douanière.

Les pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) ont reçu de l'Union européenne l'accès en franchise pour les produits non sensibles. En outre, la plupart des pays les moins avancés (dont beaucoup sont des pays ACP) profitent de l'accès en franchise dans les quatre grands marchés : Canada, Union européenne, Japon et États-Unis – et aussi des préférences accordées par certains pays en développement, bien que certains produits d'importance critique pour eux (comme les textiles et l'habillement) ne répondent pas aux critères définis. Certains pays en développement ont également obtenu un accès en franchise sur les marchés des pays industriels dans le cadre d'accords de libre-échange, et c'est le cas de nombreux pays arabes signataires des Accords Euromed, et du Mexique dans le cadre de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et de l'Accord de libre-échange avec l'Union européenne. Mais en général, l'augmentation du nombre des accords de libre-échange et des unions douanières entre pays industriels a entraîné une discrimination tarifaire considérable à l'encontre des exportations des pays en développement.

Même après l'achèvement des négociations commerciales multilatérales d'Uruguay, les droits de douane industriels sont plus élevés dans les pays en développement (pour les exportations de pays industriels) que dans les pays industriels (pour les exportations des pays en développement). Mais cette disparité n'est pas entièrement injustifiée, et l'analyse des échanges industriels entre les deux groupes de pays doit tenir compte de deux questions importantes :

- *L'accès aux marchés.* Les crêtes tarifaires et la progressivité des droits de

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

douane existent dans les marchés des pays industriels, en particulier pour les exportations qui intéressent surtout les pays en développement. Pourtant, dans beaucoup de pays en développement, les taux appliqués sont bien inférieurs à ceux de la nation la plus favorisée.

- *La marge de manoeuvre.* Des tarifs industriels plus élevés dans les pays en développement peuvent souvent se justifier comme moyens de sauvegarde contre une désindustrialisation et laisser ainsi à leur gouvernement une marge de manoeuvre indispensable pour réaliser les objectifs de développement humain.

L'ACCÈS AUX MARCHÉS DEPUIS LE CYCLE D'URUGUAY

L'accès aux marchés dépend dans une large mesure des tarifs douaniers s'appliquant aux exportations d'un pays. Les taux moyens sont importants, mais les crêtes tarifaires et la progressivité des droits peuvent jouer un rôle plus important encore dans le succès et l'étendue des exportations industrielles – entre pays en développement et industriels, dans les deux sens.

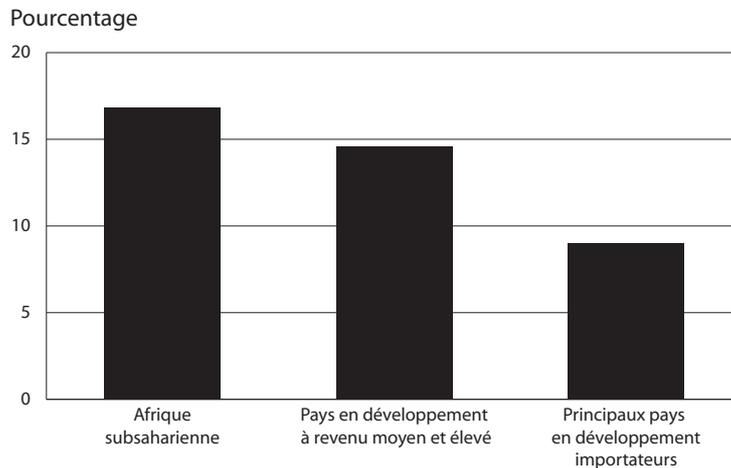
Les droits moyens

Dans les pays industriels, le taux moyen pondéré en fonction du volume du commerce sur les importations industrielles a été ramené à 15 % au milieu des années 50, 10 % à la fin des années 60, 6 % à la fin des années 70 et 4 % environ durant le Cycle d'Uruguay. Durant celui-ci, les pays en développement ont également nettement réduit leur tarifs douaniers industriels. Les droits moyens, pondérés, de l'Inde, sur les produits industriels sont tombés de 71 % à 32 %, ceux du Venezuela de 50 à 31 %, ceux du Mexique de 46 à 34 %, ceux du Brésil de 41 à 27 %, et ceux du Chili de 35 à 25 % (Das, 1998).

Le taux moyen pondéré appliqué aux importations venant des pays industriels est de l'ordre de 11 % dans les pays en développement, tandis que dans l'autre sens il est de 5 % environ (OCDE, 2001). Pourtant, dans les marchés des pays de l'OCDE, le taux moyen pondéré, appliquant la clause de la nation la plus favorisée, sur les exportations de produits manufacturés des pays en développement (3,4 %) est près de quatre fois ce qu'il est sur les exportations manufacturées des autres pays de l'OCDE (Michalopoulos, 1999). En outre, pendant les négociations d'Uruguay, les pays de l'OCDE ont réduit leurs tarifs moyens de près de moitié sur les importations provenant d'autres pays de l'OCDE – et de moins d'un tiers sur leurs importations venant des pays en développement. Cela a donné un taux moyen pondéré de 3 % sur les importations provenant d'autres pays membres de l'OCDE, alors que ce taux restait de 5 % (comme on l'a noté plus haut) sur les importations venant de pays en développement (OCDE, 2001).

Les tarifs douaniers varient également entre pays en développement, en particulier pour les articles fabriqués par les industries à forte intensité de main-d'oeuvre (mais non sous la forme d'un accès entièrement en franchise et sans contingent). Les droits moyens sur les articles manufacturés diminuent à mesure qu'un pays gravit l'échelle des revenus, d'un faible revenu à un revenu moyen (figure 7.1) et les pays à revenu moyen ou élevé exercent, par des mesures tarifaires et non tarifaires, une protection d'un niveau moins élevé. Les principaux pays en développement importateurs ont également des droits de douane faibles (CNUCED, 2002). En fait, ils appliquent tous un tarif douanier inférieur au taux moyen du des pays à faible revenu sur les produits qui les intéressent tout particulièrement.

LES DROITS DE DOUANE INDUSTRIELS

FIGURE 7.1***Droits simples sur les articles manufacturés dans trois groupes de pays en développement***

Source : CNUCED, 2002.

Avec la croissance et le plein emploi, les pays sont plus disposés à libéraliser leurs échanges et à réduire leurs tarifs douaniers. Pourtant, beaucoup de pays en développement ont été beaucoup plus actifs que les pays de l'OCDE dans la réduction de leurs tarifs douaniers – et la rapidité et les motivations qui expliquent ces réductions font problème.

En fait, beaucoup de pays en développement et de pays en transition réduisent leurs tarifs douaniers beaucoup plus vite qu'il n'est nécessaire ou souhaitable dans la perspective du développement humain. C'est le cas de la Mongolie. Pour se conformer aux conditions dont le FMI a assorti les prêts accordés, le droit de douane a été fixé à un niveau unique de 5 % durant la deuxième moitié des années 90 – ce qui a entraîné des réductions brutales et systématiques des droits de douane industriels de ce pays. Ce changement n'était pas obligatoire aux termes des accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et il a compromis la compétitivité et la production de valeur ajoutée dans les rares secteurs où la Mongolie a un avantage stratégique (comme la production de cachemire).

Ces tendances, ainsi que les données factuelles présentées à l'encadré 7.1 devraient amener à reconsidérer à l'idée que les restrictions commerciales entre pays en développement contribuent notablement aux effets problématiques du paradoxe de l'agrégation dans l'augmentation des exportations des articles traditionnels produits par les industries de main-d'oeuvre.

Les crêtes tarifaires et la progressivité des droits de douane

Malgré les accords conclus pendant le Cycle d'Uruguay, les pays industriels ont maintenu leurs crêtes tarifaires – définies par des taux de droits supérieurs à 12 % – et la progressivité des droits sur certains produits industriels qui pourraient être exportés par les pays en développement. Ces crêtes tarifaires et la progressivité des droits ont compromis les efforts que font les pays en développement pour exporter des produits

ENCADRÉ 7.1 LES TARIFS DOUANIERS INDUSTRIELS SONT-ILS REELLEMENT PLUS ÉLEVÉS DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT?

LE CAS DE L'INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE DE MAIN-D'ŒUVRE

L'accès aux marchés des exportations dont la production exige beaucoup de main-d'œuvre est extrêmement important pour les pays en développement car il atténuerait le risque de « paradoxe de l'agrégation » présenté par ces produits (l'idée erronée que ce qui est bon pour un pays est bon pour tous les pays). Pourtant, la plupart des pays en développement ayant la capacité et le potentiel d'accroître leurs exportations exigeant beaucoup de main-d'œuvre n'ont pas beaucoup profité des Accords du Cycle d'Uruguay et continuent à se heurter à des obstacles importants, en particulier sur les marchés des pays industriels.

Certains observateurs font valoir que les tarifs douaniers des pays en développement sont trop élevés et sont responsables de beaucoup de problèmes d'accès aux marchés qui se posent aux pays en développement, précisant que 70 % des droits sur les exportations d'articles manufacturés des pays en développement sont payés par d'autres pays en développement. Mais cet argument est moins convaincant quand on examine de près les courants commerciaux – en particulier les disparités entre groupes de pays en développement.

Les obstacles tarifaires et non tarifaires sont moins élevés dans les pays en développement à revenu moyen et supérieur que dans les pays à faible revenu. Par exemple, dans les 15 à 20 pays en développement d'Amérique latine et d'Asie à revenu assez élevé, le commerce a été libéralisé notablement. Par rapport aux pays à faible revenu, les pays en développement à revenu moyen et supérieur n'ont pas d'avantages compétitifs dans leurs industries de main-d'œuvre, et leur demande d'importation de produits de ces industries est plus forte. Ainsi, les restrictions commerciales entre pays en développement ne jouent pas un rôle central dans leur accès aux marchés et dans les problèmes dus au paradoxe de l'agrégation.

De plus, il y a un déséquilibre entre les tarifs douaniers sur les articles manufacturés des industries de main-d'œuvre dans les pays industriels et les pays en développement. Une première série de pays nouvellement industrialisés applique des droits moins élevés à ces produits que les pays industriels. En outre, les droits de douane imposés par de nombreux grands importateurs en développement sont voisins des taux appliqués par les pays industriels. Et les 10 premiers pays en développement importateurs appliquent des droits beaucoup moins élevés à certains articles fabriqués par leurs industries de main-d'œuvre (textiles et habillement, chaussures, articles en cuir) venant d'autres pays en développement, que ne le font les pays à revenu élevé et moyen, y compris tous les grands pays industriels.

Si on examine le problème sous un autre angle, les pays industriels appliquent des droits de douane de la clause de la nation la plus favorisée qui, en moyenne, sont plus élevés, aux articles manufacturés traditionnels fabriqués par les industries de main-d'œuvre – notamment les textiles et l'habillement, les chaussures, les articles en cuir et les articles de voyage – dans lesquels les pays en développement à faible revenu ont un atout compétitif plus fort, qu'ils ne le font à des produits d'un moindre intérêt pour les pays en développement (tels que les ordinateurs et autres machines de bureau, les articles de télécommunications, le matériel audio et vidéo). Ainsi, les tarifs douaniers élevés que les pays industriels appliquent aux produits industriels critiques exportés par les pays en développement sont un facteur déterminant de l'accès aux marchés. Cette question doit être examinée et réglée d'urgence.

Source : CNUCED, 2002.

industriels, produire et exporter des matières premières transformées et gravir progressivement l'échelle de la valeur ajoutée sur les produits de base.

Les crêtes tarifaires et la progressivité des droits dans les pays industriels reflètent l'influence qu'exercent les forces politiques intérieures opposées à la libéralisation des importations (VanGrasstek, 2001). La vigueur de cette résistance se reflète dans le classement de certains produits comme sensibles, sujets à des procédures internes spéciales, comme c'est le cas dans le US Trade Act de 2002. Lorsque la protection n'est pas suffisante, une protection supplémentaire est souvent recherchée par les droits antidumping et autres formes de harcèlement commercial.¹

LES DROITS DE DOUANE INDUSTRIELS

CRETES TARIFAIRES. Les pays dits des réunions quadrilatérales (Canada, Union européenne, Japon et États-Unis) maintiennent des crêtes tarifaires sur leurs produits industriels, en particulier les produits de l'industrie alimentaire, les textiles et l'habillement, les chaussures, les articles en cuir et les articles de voyage, les articles automobiles et l'électronique grand public et les montres. Certaines de ces crêtes tarifaires atteignent 900 % (Supper, 2000).²

En moyenne, les pays industriels –en particulier les pays des réunions quadrilatérales– accordent des préférences tarifaires élevées et généreuses aux pays les moins avancés. Pourtant les préférences données par la plupart de ces pays des réunions quadrilatérales ne couvrent pas certains produits qui aideraient les pays les moins avancés à développer leur industrie. Parmi ces produits figurent les textiles et l'habillement, les chaussures et les produits en cuir (Supper, 2000). Les crêtes tarifaires sont particulièrement nuisibles pour les pays les moins avancés car 11 % de leurs exportations vers les pays des réunions quadrilatérales sont concernées par celles-ci, alors même que ces articles ne représentent que 4 % des importations totales de ces pays (Hoekman, Ng et Ollarreaga, 2001).

PROGRESSIVITE DES DROITS DE DOUANE. La structure du tarif douanier et les niveaux des droits forment un obstacle à l'accès aux marchés dans le commerce international. La progressivité des droits élève le taux effectif de protection sur les articles au-dessus du taux de droit nominal.³ Une étude faite par l'OMC parvient à la conclusion que les tarifs liés depuis le Cycle d'Uruguay impliquent une progressivité des droits nominaux dans certains secteurs (cités dans Supper, 2000).⁴ La progressivité des droits de douane est particulièrement prononcée pour les produits qui offrent aux pays en développement la plus grande possibilité d'amorcer leurs exportations industrielles – notamment les produits de l'industrie alimentaire, les textiles et l'habillement, les chaussures, les articles en cuir, en caoutchouc et en bois. Dans le cas des chaussures, le taux de droit de la clause de la nation la plus favorisée atteint 260 % au Japon (pour une paire de chaussures en cuir d'une valeur de 25 dollars) et en moyenne 33 à 58 % pour certaines chaussures en caoutchouc, plastique ou toile, aux États-Unis, et 18 % pour les chaussures au Canada (Supper, 2000).

Certains des articles concernés par les crêtes tarifaires ou par la progressivité des droits (ou les deux) sont pourtant des produits qui dynamisent le commerce mondial. Par conséquent, le fait que les pays en développement n'ont pas accès aux marchés des pays industriels limite leurs possibilités de développement humain en bloquant leur entrée dans des secteurs industriels dynamiques – limitant ainsi leurs recettes d'exportation à celles que procurent les secteurs traditionnels (encadré 7.2).

Des tarifs douaniers élevés dans les pays industriels encouragent également les producteurs des pays en développement dans les industries de main-d'oeuvre à se livrer à une concurrence sur les salaires – salaires réels moins élevés, diminution des effectifs employés, ou les deux. Comme les femmes, dans les pays en développement, sont disproportionnellement employées dans les industries de main-d'oeuvre (en particulier les textiles et l'habillement), des droits élevés ne peuvent que compromettre gravement leur bien-être.

TARIFS ELEVES ET MARGE DE MANOEUVRE DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT

Du point de vue du développement humain, il serait justifié, pour deux principales raisons, de relever les tarifs douaniers industriels des pays en développement. La première est d'éviter une désindustrialisation et d'acquérir progressivement une com-

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

ENCADRÉ 7.2 LES OCCASIONS PERDUES DU BANGLADESH EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN DU FAIT DES DROITS DE DOUANE ÉLEVÉS DES PAYS INDUSTRIELS

Parmi les pays les moins avancés, le Bangladesh aurait été l'un des principaux bénéficiaires de l'accès en franchise de tous les produits aux pays des réunions quadrilatérales (Canada, Union européenne, Japon et États-Unis). Les recettes d'exportation du Bangladesh auraient augmenté de 45 %, les exportations de textiles et d'habillement vers le Canada et vers les États-Unis atteignant plus de 700 millions de dollars dans les deux cas.

Les pertes financières impliquées par les obstacles commerciaux existants ont également d'importantes conséquences pour les efforts de réduction de la pauvreté. Plus d'un million de femmes travaillent au Bangladesh dans le secteur des textiles. Ce secteur est le moteur de la croissance manufacturière et comme il nécessite beaucoup de main-d'œuvre il engendre tout un ensemble d'avantages. L'augmentation des exportations vers le Canada et les États-Unis résultant de l'abaissement des crêtes tarifaires et autres restrictions n'aurait pas seulement pour effet d'accroître l'emploi au Bangladesh, mais elle aiderait aussi à financer les investissements dont l'industrie a besoin pour se préparer à une concurrence plus intense.

Source : South Bulletin, 2002.

pétitivité : le maintien de tarifs douaniers industriels à des niveaux faibles dans les pays en développement – où l'industrie n'a pas la capacité de supporter la concurrence des importations peu coûteuses – pose des problèmes pour leur secteur manufacturier. La réduction rapide des tarifs douaniers industriels en Afrique subsaharienne depuis 1980 s'est traduite par la désindustrialisation de certains pays (encadré 7.3). Beaucoup de réductions tarifaires dans les pays en développement sont décidées lors de crises (plutôt que sous l'effet du plein-emploi ou d'une croissance rapide) ou sont la condition de prêts accordés par des institutions financières internationales.

Les pays en développement à revenu moyen ou élevé qui cherchent à devenir compétitifs doivent résoudre le difficile problème du passage de produits manufacturés exigeant beaucoup de main-d'œuvre à des produits des industries de pointe à forte composante technique et exigeant une main-d'œuvre qualifiée. Pour y parvenir, ils doivent suivre une stratégie de développement solide, pouvant impliquer une protection tarifaire dans certains secteurs essentiels. En outre, un accès plus large aux marchés des pays industriels accroît les recettes d'exportation des pays en développement, ce qui peut accélérer leur industrialisation.

Pour les pays les moins avancés, une telle évolution est d'importance cruciale. Avec un accès sans contingent et en franchise, pleinement préférentiel, aux marchés des pays des réunions quadrilatérales pour les produits à crêtes tarifaires, les exportations des pays les moins avancés sur ces marchés devraient augmenter de 11 % (soit 2,5 milliards de dollars) – avec une augmentation de 30 à 60 % des exportations de produits concernés par les crêtes tarifaires (Hoekman, Ng et Ollarreaga, 2001). Cela ne semble pas être un jeu à somme nulle : les pertes dues à un détournement des échanges seraient inférieures à 0,1 %.

La deuxième justification d'un relèvement des tarifs douaniers industriels dans les pays en développement est de concourir aux dépenses de développement humain. Pour dégager les recettes douanières indispensables – en particulier dans les pays à faible revenu et les pays les moins avancés – les pays en développement doivent avoir un certain niveau de protection tarifaire. Comme tous les pays en développement (voir encadré 7.4), les pays les moins avancés ont un besoin extrême de ressources provenant de l'épargne intérieure, qui actuellement représente environ 15 % de leur PIB. Pour mener des politiques sociales et industrielles visant la réalisation des buts du développement humain et pour dégager les ressources indispensables à leur indus-

LES DROITS DE DOUANE INDUSTRIELS

ENCADRÉ 7.3 LE REDUCTION DES TARIFS DOUANIERIS INDUSTRIELS ENTRAINE-T-ELLE UNE DESINDUSTRIALISATION?

- Le Sénégal a subi une forte dégradation de son marché du travail après un programme de libéralisation des échanges, en deux étapes, qui a ramené le taux effectif moyen de protection de 165 % en 1985 à 90 % en 1988. Au début des années 90, le résultat était l'élimination d'un tiers des emplois dans l'industrie manufacturière (Weissman, 1990; BAfD, 1995).
- En Côte d'Ivoire, les secteurs de l'industrie chimique, des textiles, de la chaussure et du montage d'automobiles ont vu leur activité s'effondrer après que les droits de douane ont été abaissés de 40 % en 1986 (Stein, 1992). Des problèmes semblables ont accompagné les tentatives de libéralisation des échanges au Nigéria. L'utilisation des capacités a chuté, pour se situer entre 20 et 30 %, et les effets très graves sur l'emploi et les salaires réels ont amené les autorités à inverser partiellement cette politique, en 1990, 1992 et 1994.
- En Ouganda, en République-Unie de Tanzanie, en Sierra Leone, au Soudan, au Zaïre et en Zambie, la libéralisation des années 80 a entraîné une hausse brutale des importations de produits de consommation et une très forte réduction des devises disponibles pour l'achat de biens d'équipement et autres facteurs de production – ce qui a eu un effet dévastateur sur la production et l'emploi industriels. En Ouganda, l'utilisation des capacités dans les secteurs industriels a stagné aux alentours de 22 %, tandis que les importations d'articles de consommation absorbaient de 40 à 60 % des recettes de devises (Loxley, 1989).
- Au Kenya, les secteurs des boissons tropicales, du tabac, des textiles, du sucre, du cuir, du ciment et du verre, ont eu beaucoup de mal à survivre à la concurrence résultant des importations depuis qu'a été introduit, en 1993, un programme majeur de libéralisation des échanges. Entre 1993 et 1997, la croissance de la production a diminué, ne dépassant pas 2,6 % par an, et la croissance de l'emploi dans le secteur manufacturier s'est ralenti à 2,2 % par an (BAfD, 1998; Ministère Kényan du Plan et du développement national, 1998).
- Au Ghana, la production et l'emploi de l'industrie manufacturière avaient rapidement progressé après la libéralisation de 1983 et grâce à une aide généreuse de la Banque mondiale, qui ont considérablement élargi l'accès aux facteurs de production importés. Mais quand cette libéralisation s'est étendue aux importations d'articles de consommation, une concurrence plus vigoureuse a entraîné une chute brutale de l'emploi dans l'industrie manufacturière, qui est tombé de 78 700 en 1987 à 28 000 seulement en 1993 (BAfD, 1995).
- Au Zimbabwe, la croissance de l'emploi dans le secteur moderne s'est ralenti et le chômage a doublé pour atteindre 20 % après la libéralisation des échanges en 1990. L'ajustement structurel durant les années 90 a également été difficile pour les secteurs manufacturiers au Cameroun, au Malawi, au Mozambique, en Tanzanie et en Zambie. La concurrence exercée par les importations a entraîné une forte réduction de la production et de l'emploi, et beaucoup d'entreprises ont dû fermer leurs portes (BAfD, 1998).
- Au début des années 90, la libéralisation a également entraîné d'importantes pertes d'emplois dans le secteur moderne et une forte augmentation du chômage, au Brésil, en Équateur, au Nicaragua et au Pérou. Les faits constatés dans d'autres parties de l'Amérique latine sont pareillement décourageants, et tout indique que la libéralisation commerciale, dans la région, a entraîné de fortes détériorations – sans doute de longue durée – de la répartition des revenus (Berry, 1988).

Source : Buffie, 2001).

trialisation, les gouvernements des pays à faible revenu (de même que les pays à revenu moyen ou supérieur) ont besoin de recettes douanières (Rao, 1999).

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

ENCADRÉ 7.4 FISCALITE DU COMMERCE INTERNATIONAL ET POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT

La fiscalité qui frappe les transactions commerciales (droits à l'importation et taxes d'exportation) offre un ensemble important de moyens et de politiques économiques non seulement parce que cette fiscalité protège les secteurs qui sont en compétition avec les importations, mais également parce qu'elle dégage des recettes publiques. Les difficultés de la mobilisation des recettes publiques forcent souvent les pays en développement à dépendre considérablement de cette fiscalité qui frappe le commerce. Bien que leur part dans les recettes fiscales totales ait diminué au cours des 20 dernières années par suite de la libéralisation des échanges, ces droits et taxes restent une importante source de recettes pour les pays en développement – en particulier les pays les moins avancés. Entre les années 70 et 1998, les impôts qui frappent les transactions commerciales ont représenté 36 % des recettes fiscales des pays à faible revenu, 29 % de celles des pays à revenu moyen de la tranche inférieure, 19 % des pays à revenu moyen de la tranche supérieure, et 3 % seulement des pays à revenu élevé.

Les gouvernements réagissent souvent à une diminution des recettes résultant de la réduction des droits d'importation en réduisant les dépenses publiques, mais pas toujours d'un même montant. La plupart de ces réductions affectent les dépenses à caractère social telles que les investissements publics d'équipement, ou consacrés à l'enseignement, au crédit et à la bonification des taux d'intérêt. L'augmentation de la fiscalité sur le commerce international est au contraire liée à une augmentation de l'investissement intérieur brut, attestant l'existence d'un effet d'attraction sur la formation intérieure de capital fixe. Ainsi, la fiscalité du commerce international et les politiques de dépenses publiques peuvent avoir un impact important sur le développement humain et sur la lutte contre la pauvreté ainsi que sur la croissance (par le biais de leur impact sur l'investissement intérieur).

Source : Rao, 1999; Khattry et Rao, 2002; Chu, 1990.

RECOMMANDATIONS

L'OMC reconnaît qu'il faut réduire les crêtes tarifaires et la progressivité des droits, de même qu'il faut réduire les taux de droit trop élevés, et son nouveau programme de travail le montre (OMC, 2001).

Ce nouveau programme de travail, constatant comme il est important de tenir compte des besoins et des intérêts des pays en développement et des pays les moins avancés, cherche à réduire les droits de douane, en mettant l'accent sur les produits susceptibles d'être exportés par ces pays (Das, 2002). Ces réductions des droits de douane devraient être décidées sans réciprocité complète sous forme d'une réduction des engagements exigés des pays en développement. Ces changements devraient entrer en vigueur dès que possible et devraient inclure un accès complet et obligatoire, en franchise et sans contingent, aux marchés des pays industriels pour les exportations des pays les moins avancés.

En soi, cependant, ces changements n'ont qu'un effet limité, en raison des énormes pressions qui continuent à peser sur les pays en développement pour qu'ils libéralisent leur tarif douanier industriel, dans le cadre des initiatives de création de zones de libre-échange avec les pays industriels. Parmi ces initiatives on peut citer la Zone de libre-échange des Amériques, la zone de libre-échange entre l'Union européenne et le marché commun austral (MERCOSUR), et le suivi de l'Accord de Cotonou, par lequel les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) formeront des zones de libre-échange avec l'Union européenne. C'est pourquoi il est d'importance considérable que les dispositions de traitement spécial et différencié soient introduites dans l'article 24 du GATT.

Comme nous avons pu l'observer, les pays qui sont parvenus à s'intégrer à l'économie mondiale n'ont pas libéralisé leur commerce international et réduit leur tarif douanier avant d'avoir obtenu un taux de croissance élevé et durable. Ainsi, les pays

LES DROITS DE DOUANE INDUSTRIELS

en développement devraient être autorisés à maintenir des taux de droits plus élevés afin de conserver la flexibilité dont ils ont besoin pour poursuivre leurs efforts d'industrialisation et de développement. Des tarifs douaniers plus élevés sont nécessaires pour éviter la désindustrialisation, doter le pays d'une compétitivité suffisante dans les secteurs vulnérables et dégager des ressources pour le développement social et humain. Les faits donnent à penser que la libéralisation des tarifs douaniers se produira une fois que des niveaux plus élevés de développement humain auront été atteints et que les pays en développement se seront intégrés à l'économie mondiale aux conditions qui leur conviennent.

La faculté de maintenir des tarifs douaniers industriels plus élevés est également nécessaire pour une autre raison importante : il existe entre les pays industriels et les pays en développement une différence majeure, le fait que les pays industriels ont la capacité de mettre en place des filets de sécurité pour protéger tous ceux dont les emplois ou la région sont affectés par l'augmentation des importations résultant de la réduction des droits de douane. Ainsi, les 150 premières pages de l'US Trade Act 2002 énoncent les dispositions d'assistance aux travailleurs et aux collectivités locales qui risquent d'être lésés du fait des concessions éventuellement accordées par les États-Unis en vertu d'une autorisation de négocier des tarifs douaniers prévus par cette loi. Or, les pays en développement n'ont pas une telle capacité. C'est pourquoi, avant toute nouvelle libéralisation obligatoire de leur tarif douanier, ils devraient chercher à obtenir des ressources financières leur permettant de mettre en place des filets de sécurité comparables.

NOTES

1. L'imposition récente de droits plus élevés sur les importations d'acier par les États-Unis illustre la vigueur politique des forces qui sont favorables à la protection douanière dans ce secteur.

2. En outre, au niveau de la classification à six chiffres du Système harmonisé, 22 % des droits de douane sont supérieurs, dans le traitement de la nation la plus favorisée, à 15 % au moins dans un au moins des pays des réunions quadrilatérales (Canada, États-Unis, Union européenne, Japon) (Hoekman, Ng et Ollarreaga, 2001). En outre, environ 30 % des crêtes tarifaires dans ces mêmes pays dépassent 30 % (Supper, 2000). Enfin, 60 % des crêtes tarifaires concernent des exportations de pays en développement vers les grands pays industriels (UNCTAD, 1999; UNCTAD, 2001).

3. La progressivité des droits de douane assure une protection supplémentaire selon le degré d'ouvrison d'un article : il y a donc progressivité des droits quand les produits transformés sont plus taxés que les matières premières dans le tarif douanier d'un pays. Ainsi, la progressivité des droits de douane accorde une protection supplémentaire aux industries de transformation.

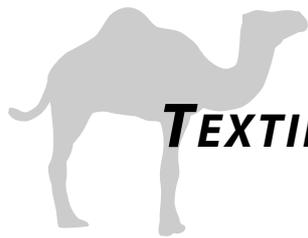
4. L'étude couvre les pays des réunions quadrilatérales (Canada, États-Unis, Union européenne et Japon), le Brésil, la Hongrie, l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie et la Pologne.

RÉFÉRENCES

- BAfD, 1995. *African Development Report 1995*. New York, Oxford University Press.
 ———, 1998. *African Development Report 1998*. New York, Oxford University Press.
 Berry, R., 1998. « Introduction ». In A Berry, dir. de publ., *Poverty, Economic Reform and Income Distribution in Latin America*. Boulder, Lynne Rienner.
 Buffie, Edward, 2001. *Trade Policy in Developing Countries*. Cambridge, Cambridge University Press.

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

- Campbell, Bonnie K. et John Loxley, 1989. « The IMF, the World Bank and Reconstruction in Uganda ». In Bonnie K. Campbell et John Loxley, dirs. de publ., *Structural Adjustment in Africa*. New York, St. Martin's Press.
- Chu, Ke-young, 1990. « Commodity Exports and Public Finances in Developing Countries ». In V Tanzi, dir. de publ., *Fiscal Policy in Open Developing Economies*. Washington, Fonds monétaire international.
- CNUCED. Diverses années de *Trade and Development Report*. Genève, CNUCED.
- Das, Bhagirath Lal. 1998. *An Introduction to the WTO Agreements*. Penang (Malaisie), Réseau du tiers monde.
- , 2002. « The New Work Programme of the WTO ». Penang (Malaisie), Réseau du tiers monde.
- Hoekman, Bernard, Francis Ng et Marcelo Ollarreaga, 2001. « Eliminating Excessive Tariffs on Exports of Least Developed Countries ». Policy Research Working Paper 2604. Washington, Banque mondiale.
- Khattry, Barsha et J. Mohan Rao, 2002. « Fiscal Faux Pas? An Analysis of the Revenue Implications of Trade Liberalization ». Department of Economics, Amherst (É.-U.), University of Massachusetts.
- Michalopoulos, Constantine, 1999. « Developing Country Goals and Strategies for the Millennium Round ». Washington, Banque mondiale.
- Ministère kényen du Plan et du développement national, 1998. *Economic Survey 1998*. Nairobi.
- OCDE. 2001. *The Development Dimensions of Trade*. Paris, OCDE.
- OMC. 1994. « General Agreement on Trade in Services ». Genève Organisation mondiale du commerce. www.wto.org/english/docs_e/legal_e/final_e.htm
- , 2001. Doha 4th Ministerial – « Ministerial Declaration ». [www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm].
- Prusa, Thomas J. et Susan Skeath, 2001. *The Economic and Strategic Motives for Antidumping Filings*. NBER Working Paper 8424. Cambridge (R.-U.), National Bureau of Economic Research.
- Rao, J. Mohan, 1998. « Development in the Time of Globalization ». New York, Division du développement social et de l'élimination de la pauvreté, PNUD.
- , 1999. « Globalization and the Fiscal Autonomy of the State ». Document de base préparé pour le *Rapport mondial sur le développement humain 1999, La mondialisation à visage humain*. New York, PNUD.
- Réseau du tiers monde, 2001. « The Multilateral Trading System: A Development Perspective ». Document de base préparé pour le projet « Commerce et développement humain durable ». New York, PNUD.
- South Bulletin*, 2002. [www.southcentre.org/info/southbulletin/bulletin13/southbulletin13web-05.htm].
- Stein, H., 1992. « Deindustrialization, Adjustment and the World Bank and the IMF in Africa ». *World Development* 20 (6): 83-95.
- Supper, Erich. 2000. « The Post-Uruguay Round Tariff Environment for Developing Country Exports: Tariff Peaks and Tariff Escalation ». In *Positive Agenda and Future Trade Negotiations*. Genève, CNUCED.
- VanGrasstek, Craig. 2001. « The Political Economy of Residual Tariff Protection in the United States ». Genève, CNUCED.
- Weissman, S., 1990. « Structural Adjustment in Africa: Insights from the Experiences of Ghana and Senegal ». *World Development* 18 : 1621-34.



CHAPITRE 8

TEXTILES ET HABILLEMENT

Comme l'a fait observer Adam Smith ([1776] 1998), le fait d'avoir des vêtements convenables permet d'apparaître en public sans honte et le vêtement est donc un aspect important du développement humain. Il joue un rôle essentiel dans le développement humain et non pas uniquement sous forme de produit fini. La production de textiles et de vêtements, qui est une activité de main-d'œuvre, crée beaucoup d'emplois, et les emplois productifs donnent aux salariés les moyens de vivre une vie décente et renforce leur et leur participation à la société. De plus, dans la plupart des pays, la majeure partie des ouvriers du textile et de la confection sont des femmes, sentiment d'assurance c'est donc une industrie qui contribue à améliorer le sort de la femme. Cependant, les processus souvent employés dans ces industries peuvent avoir des effets négatifs importants sur la santé et l'environnement. Toutes ces questions ont des conséquences sur le développement humain, de même que la structure du commerce international des textiles et des vêtements.

Le secteur des textiles et des vêtements a bénéficié d'un protectionnisme sans précédent par son ampleur et sa durée. Même après la conclusion des accords du Cycle d'Uruguay, en 1994, qui ont ouvert la voie à une libéralisation du commerce partout dans le monde, le protectionnisme est resté vivace dans le secteur des textiles et des vêtements. La question de la libéralisation du commerce de ces produits oppose les pays en développement et les pays industriels depuis de nombreuses années. Même après la Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Doha en 2001, les questions liées à la mise en oeuvre de l'Accord du Cycle d'Uruguay sur les textiles et les vêtements restent très préoccupantes pour les pays en développement.

LA VOIE VERS UN ACCORD SUR LES TEXTILES ET DE L' HABILLEMENT : BREF HISTORIQUE

L'histoire du protectionnisme dans le secteur du textile et de l'habillement est ancienne et très profondément enracinée. Lorsqu'un accord était conclu dans ce secteur, on avait tendance à le reconduire indéfiniment (encadré 8.1). Par exemple, l'Arrangement à long terme, qui devait commencer le 1er octobre 1962 et durer 5 ans, a été reconduit à deux reprises, en 1967 puis en 1970, chaque fois pour trois ans. Il en va de même pour l'Arrangement multifibres (AMF).

L'encadré 8.1 donne une grande partie des jalons importants de l'histoire du commerce des textiles et des vêtements, mais il omet un certain nombre des mesures appliquées par différents pays ou groupes de pays. Ainsi, en 1971, les États-Unis ont négocié une autolimitation des exportations de laine et de fibres synthétiques et artificielles avec des fournisseurs asiatiques, et en 1977 la Communauté économique européenne a négocié des arrangements bilatéraux avec des pays en développement avant d'accepter une reconduction de l'AMF.

Lorsque de nombreux pays d'Asie ont commencé à développer leur industrie du textile et de l'habillement dans les années 60 et surtout au début des années 70, il est

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

ENCADRÉ 8.1 LES PRINCIPAUX ACCORDS RÉGISSANT LE COMMERCE DU TEXTILE ET DE L' HABILLEMENT

- Décembre 1955 : Autolimitation des exportations de vêtements et de tissus de coton du Japon vers les États-Unis.
- Janvier 1957 : Conclusion entre le Japon et les États-Unis d'un accord de cinq ans limitant le niveau global des exportations de textiles du Japon vers les États-Unis.
- Novembre 1958 : Signature entre Hong Kong et le Royaume-Uni d'un accord d'autolimitation des exportations de textiles et de vêtements.
- Septembre 1959 : Signature d'accords similaires entre le Royaume-Uni et l'Inde et le Pakistan.
- Juillet 1961 : Accord sur l'Arrangement à court terme.
- Février 1962 : Accord sur l'Arrangement à long terme, pour cinq ans.
- Avril 1967 : Accord pour la reconduction de l'Arrangement à long terme pour trois ans.
- Octobre 1970 : Nouvel accord sur la reconduction de l'Arrangement à long terme pour trois ans.
- Décembre 1973 : Accord sur l'Arrangement multifibres (AMF), censé durer quatre ans.
- Décembre 1977 : Reconduction de l'AMF pour quatre ans.
- Décembre 1981 : Reconduction de l'AMF pour cinq ans supplémentaires.
- Juillet 1991 : Reconduction de l'AMF jusqu'à la fin des négociations du Cycle d'Uruguay.
- Décembre 1993 : Adoption de l'Acte final du Cycle d'Uruguay qui prévoit une élimination progressive sur dix ans de tous les contingents visant les textiles, dans le cadre de l'AMF ou non, en vertu de l'Accord sur les textiles et les vêtements.

Source : Aggarwal, 1985; Finger and Harrison, 1996.

devenu évident pour les gouvernements des pays importateurs qu'il fallait élaborer un ensemble de restrictions plus complètes. Cela leur paraissait essentiel pour une régulation efficace du commerce de l'éventail de plus en plus large de produits textiles et de vêtements exportés par les pays en développement et qui menaçait l'industrie des textiles et des vêtements des pays industriels. L'AMF contient des dispositions qui soulignent le fait qu'il s'agit d'un accord provisoire –qui ne devait rester en vigueur que le temps nécessaire pour permettre l'ajustement structurel dans les pays industriels –mais ce caractère provisoire était devenu loin d'être évident à la fin des années 80. Au contraire, il apparaissait que tout le dispositif était devenu tellement complexe qu'il ne semblait plus y avoir d'autre solution raisonnable que le démantèlement de l'AMF durant le Cycle d'Uruguay. C'est ainsi qu'est né l'Accord du Cycle d'Uruguay sur les textiles et les vêtements (ATV).

Bien qu'aucune étude systématique des incidences de cette évolution du commerce des textiles et des vêtements sur le développement humain n'ait été faite, il est facile d'imaginer quels sont les problèmes et les effets possibles. Premièrement, il est probable que les mesures prises par les pays industriels pour protéger leurs producteurs de textiles et de vêtements n'ont pas maximisé l'emploi et les revenus à l'échelle mondiale. Les pays d'Asie auraient pu accélérer leur développement humain s'ils avaient eu librement accès aux marchés des pays industriels. Deuxièmement, même dans les pays en développement, il se peut que la protection de ce secteur ait limité les gains de productivité, les hausses de salaires et la création d'emplois dans ce secteur, qui était relativement autonome. Troisièmement, il se peut que le protectionnisme ait entraîné une allocation biaisée et inefficace des ressources, de façon à limiter les ressources publiques disponibles pour les services publics essentiels sociaux de base pour le bien-être, en particulier pour les catégories les plus pauvres de la population.

TEXTILES ET VÊTEMENTS

TABLEAU 8.1

Exportations de textiles et de vêtements des 13 premiers exportateurs, 1965-1996

(en pourcentage)

	Part des exportations mondiales				Taux de croissance		
	1965	1973	1983	1996	1965-73	1973-83	1983-96
Textiles et vêtements	79	73	67	65	15	10	10
Textiles	79	73	67	72	13	8	9
Vêtements	80	73	67	60	19	13	10

Note : Les 13 exportateurs sont l'Allemagne, la Belgique-Luxembourg, la Chine, les États-Unis, la France, Hong kong (RAS, Chine), l'Inde, l'Italie, le Japon, la République de Corée, Taiwan (Province de Chine) et la Turquie.

Source : OMC, 1997.

L'EXPANSION DU COMMERCE DU TEXTILE ET DE L' HABILLEMENT

Quelle a été l'évolution du commerce mondial du textiles et de habillement au cours des 30 dernières années? Les résultats obtenus par les 13 premiers exportateurs donnent une idée générale de la situation (tableau 8.1). Globalement, la part des principaux exportateurs a eu tendance à diminué lentement au fil des ans. Toutefois, l'évolution était très différente pour les textiles et pour les vêtements. Dans le secteur des textiles, les 13 premiers exportateurs ont pu à peu près défendre leur part de marché depuis l'entrée en vigueur de l'AMF en 1973. En revanche, dans le secteur des vêtements, ils n'ont cessé de perdre du terrain par rapport aux autres pays et en particulier aux pays en développement.

Si l'on affine l'analyse pour distinguer la situation des pays industriels de celle des pays en développement, on obtient un tableau plus contrasté. Dans le secteur du textile, les parts de marché perdues par les pays industriels correspondent à celles gagnées par les pays en développement sur la période 1973-1996. Il y a donc eu un transfert de la production des pays industriels vers les pays en développement, parmi les principaux exportateurs, et les autres pays n'ont pas réussi à se faire une place notable sur le marché. Dans le secteur de l'habillement, il y a eu des transferts importants entre pays industriels et pays en développement parmi les principaux exportateurs, durant la même période, mais il y a eu aussi des transferts importants entre les principaux exportateurs et d'autres pays.

L'analyse de la situation quatre ans avant l'adoption des accords du Cycle d'Uruguay et trois ans après montre que, depuis l'entrée en vigueur de l'ATV, les exportateurs qui ne figuraient pas dans les premiers rangs en 1997 sont ceux qui ont pu accroître leur part du marché mondial. Cela vaut en particulier pour les exportations de vêtements, la part de marché des exportateurs non traditionnels ayant presque doublé, passant de 4 à 7 % en trois ans, de 1994 à 1997.

On voit donc que des pays autres que les premiers exportateurs ont aussi connu une remarquable croissance de leur production de textiles et de vêtements. Dans beaucoup de ces pays, cette expansion rapide a eu des effets importants dans des domaines qui peuvent avoir des répercussions directes sur le développement humain. Prenons l'exemple du Bangladesh. Au cours des quinze dernières années, le taux de croissance réel des exportations de vêtements (12 %) a été plus de deux fois plus élevé que le taux de croissance du PIB. Cela a contribué à faire augmenter les revenus réels par habitant et a beaucoup contribué à réduire le taux de pauvreté. Cette expansion a aussi

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

entraîné un accroissement sensible de l'emploi féminin. Au Bangladesh, plus de 90 % des 1,8 million de travailleurs de l'industrie de la confection sont des femmes, essentiellement d'origine rurale (Bhattacharya et Rahman, 2000). Comme l'ont montré de nombreuses études, cette création d'emplois a non seulement permis aux femmes d'obtenir des revenus monétaires mais a aussi eu des effets positifs sur leur niveau d'instruction, sur leurs décisions concernant le mariage et sur le nombre d'enfants qu'elles souhaitaient avoir (voir par exemple Bhattacharya et Rahman, 2000; Jahan, 2002; et Rose, 2002). De façon plus générale, ces emplois nouveaux ont accru l'indépendance économique des femmes et amélioré leur statut dans la famille, ce qui a contribué à l'émancipation de la femme au Bangladesh.

En même temps, ces travailleuses ont souvent été exploitées, opprimées et mal-traitées sur leur lieu de travail. Il est fréquent qu'elles soient sous-payées, forcées de travailler de longues heures sans pause repas et qu'elles ne disposent pas d'installation sanitaire décente. En outre, elles ne sont pas autorisées à se syndicaliser et sont privées des droits des travailleurs. Il est arrivé que les ateliers soient fermés à clef et que des centaines de travailleuses meurent en cas d'incendie, ce qui a fait la une des journaux. Il y a aussi des cas dans lesquels les travailleuses sont sujettes à une exploitation sexuelle ou violées par leurs employeurs.

Nous ne cherchons pas ici à peser le pour et le contre. Il s'agit plutôt de démontrer que le secteur du textile et de l'habillement offre d'importantes possibilités d'émancipation sociale et économique des femmes dans de nombreux pays en développement, mais qu'il faut appliquer une stratégie visant à tirer parti du meilleur et à éliminer le pire. De plus, il faut éviter que les mauvais traitements que les femmes subissent dans ce secteur soient employés comme prétexte pour freiner la libéralisation dans le cadre de l'ATV ou pour appliquer des mesures protectionnistes. Le travail dans le secteur des textiles et des vêtements a contribué à libérer les femmes dans de nombreuses sociétés, et il ne faut pas oublier ce fait lorsque l'on examine ses aspects négatifs.

LA DYNAMIQUE DES ACCORDS RÉGISSANT LE COMMERCE DES TEXTILES ET DES VÊTEMENTS

Le fait que le secteur des textiles et des vêtements a été beaucoup plus protégé au cours des dernières décennies que les autres secteurs de produits faisant l'objet d'un commerce international est certes important, mais ce n'est pas l'essentiel en ce qui concerne l'AMF. Le problème essentiel est que les textiles et vêtements ont été exemptés de l'application des disciplines fondamentales du GATT en raison d'un marché conclu entre les pays importateurs et les pays exportateurs. Ce marché a été conclu en dehors du cadre juridique du GATT, les pays importateurs (c'est-à-dire les pays industriels) vendant aux pays exportateurs le droit de continuer d'exporter une certaine quantité de textiles et de vêtements. L'avantage offert par ce marché était évident : les pays exportateurs pourraient ainsi s'approprier la rente résultant de la restriction de l'offre.

Il y avait bien entendu un revers de la médaille : les pays exportateurs devaient accepter les contingents qui leur étaient alloués. Ces contingents se fondaient pour l'essentiel sur les résultats antérieurs des exportateurs en question. Cette pratique a naturellement déplu les pays exportateurs qui ne faisaient pas partie du système au départ et a suscité de nombreux problèmes. Le marché a été conclu ostensiblement à titre temporaire, c'est-à-dire qu'il était censé durer juste le temps nécessaire pour permettre aux pays industriels de procéder aux ajustements structurels nécessaires. De

TEXTILES ET VÊTEMENTS

plus, les pays importateurs se sont réservé le droit d'appliquer des mesures protectionnistes conditionnelles (telles que des mesures antidumping) en cas d'augmentation très rapide des importations.

Les effets différenciés de l'Arrangement multifibres sur les exportateurs

Il est incontestable que dans de nombreux pays en développement le commerce des textiles et des vêtements dans le cadre de l'AMF a apporté d'importants avantages en matière de développement humain. Au Bangladesh par exemple, le chiffre d'affaires de l'industrie de la confection est passé de 1 million de dollars en 1978 à 4,5 milliards de dollars en 2001, ce qui représentait 76 % des exportations du pays. Le secteur de la confection fournit environ un quart de la valeur ajoutée de l'économie nationale, un tiers de l'emploi manufacturier et un cinquième de l'investissement annuel. Il emploie quelque 1,8 million de travailleurs dans 2 800 ateliers et génère une activité économique indirecte d'une valeur d'environ 2 milliards de dollars dans des domaines comme les activités bancaires, les transports, l'assurance, le conditionnement, l'immobilier, les services d'utilité publique, les biens de consommation et l'hôtellerie et le tourisme. Aujourd'hui, environ 80 % des accessoires du vêtement (ceintures, boutons, fermetures éclairées, etc.), d'une valeur d'environ 0,5 milliard de dollars, sont produits dans le pays. Le secteur de la confection est à l'origine d'environ 85 % de l'augmentation des exportations du Bangladesh (Battacharya et Rahman, 2000).

Toutefois, le tableau a été beaucoup moins positif dans de nombreux autres pays en développement. En Afrique, l'AMF a entraîné une contraction de l'industrie textile. Sur la période 1974-1994, la part de l'Afrique dans le marché de huit produits textiles a diminué en moyenne de près de 2,0 % par an et sa part du marché des filés de coton a diminué de 0,1 % par an. L'AMF a bien consenti à l'industrie textile africaine quelques préférences, mais malgré cela cette industrie s'est contractée (Sireh-Jallow, 2000). On voit donc que l'AMF a incontestablement des répercussions sur le développement humain.

Le démantèlement de l'Arrangement multifibres

L'ATV, c'est-à-dire la solution adoptée pour régler les problèmes de l'AMF, définit un cadre général avec certains objectifs précis :

- L'AMF doit être démantelé en quatre étapes sur dix ans (les échéances sont 1er janvier 1995, 1er janvier 1998, 1er janvier 2002 et 1er janvier 2005), et dans chacune de ces étapes doivent être intégrés 16, 17, 18 et 49 % respectivement de l'ensemble des importations de textile et vêtements visés, le calcul se faisant sur la base du volume des importations de 1990.
- Les importations de produits qui ne sont pas libéralisés mais sont contingentés doivent pouvoir croître de 16, 25 et 27 % respectivement durant les trois premières étapes.
- Il faut que chaque étape de libéralisation porte sur les produits des quatre groupes principaux de produits textiles (tissus, vêtements, articles de confection, mèches et filés).
- Le processus de libéralisation est contraignant et aucune possibilité de reconduction des contingents après la fin de 2004 n'est prévue.

Pour l'Afrique, ce démantèlement progressif de l'AMF semble avoir apporté quelques avantages. Par exemple, sa part du marché de huit produits textiles, qui avait diminué de 1,9 % par an entre 1974 et 1994, n'a diminué que de 0,7 % par an entre

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

1994 et 1996. La part de l'Afrique dans l'industrie mondiale du vêtement a progressé de 0,1 % par an entre 1994 et 1996, ce qui constitue une amélioration considérable puisque entre 1974 et 1994 elle avait diminué de 2,5 % par an (Sireh-Jallow, 2000).

Toutefois, comme les pays ont tendance à vouloir protéger leurs intérêts, l'ATV a défini un processus d'intégration à terme du commerce des textiles et vêtements dans les règles du GATT qui laisse manifestement une trop grande latitude (encadré 8.2). Cela se traduira probablement par un résultat suboptimal en matière de développement humain dans les pays en développement.

FACTEURS ET FAITS INFLUANT SUR LA SITUATION ACTUELLE DU COMMERCE DES TEXTILES ET DES VÊTEMENTS

La situation actuelle du commerce international des textiles et des vêtements est complexe, ce qui traduit l'influence de plusieurs facteurs, faits et tendances.

L'évolution naturelle

L'évolution naturelle du secteur des textiles et des vêtements est un processus dans lequel, à mesure que leur niveau de revenus augmente, les pays délaissent les opérations de main-d'œuvre au profit d'activités de plus en plus capitalistiques. Ainsi, dans le cas de la République de Corée et de la province chinoise de Taiwan, on voit très bien que la part du marché d'exportation des vêtements n'a cessé d'augmenter à mesure que ces pays accroissaient leur productivité dans ce secteur. En outre, au début des années 80, ils ont commencé à abandonner la confection, qui est une industrie de main-d'œuvre, pour se concentrer sur la production de textiles, qui est beaucoup plus capitalistique.

Bien entendu, une partie de cette croissance des exportations est imputable à l'AMF, puisque les pays ont continué de produire dans la limite des contingents, mais en accroissant la valeur ajoutée afin de maximiser leurs rentes. On peut donc soutenir que l'AMF a empêché les produits concernés d'appliquer une stratégie de développement efficace : il a continué d'attirer des ressources productives dans les industries efficaces textiles et des vêtements alors qu'il aurait dû y avoir une transition vers des activités à plus forte valeur ajoutée depuis longtemps comme celles de produits de consommation.

L'évolution de l'intensité des facteurs de production

Le fait que l'industrie des textiles est beaucoup plus capitalistique que l'industrie des vêtements est un des principaux facteurs qui a déterminé les courants d'échanges de ces produits. Toutefois, l'AMF a aussi eu une influence. Dans l'industrie textile, des progrès techniques considérables ont permis aux pays industriels de préserver leur production. Le fait que l'industrie textile est plus capitalistique explique aussi pourquoi, puisque il est possible de délocaliser certaines étapes de la production de façon efficace, il est devenu rentable pour des pays comme l'Allemagne, l'Italie et les États-Unis de produire les intrants (c'est-à-dire les tissus) par des méthodes très capitalistiques et de sous-traiter la confection dans des pays voisins à l'Est ou au Sud.

Toutefois, cela pourrait changer lorsque les obstacles non tarifaires seront retirés. Il est très probable que l'AMF a incité les grands producteurs européens à ne pas délocaliser les usines de filature et de tissage dans les pays où la productivité est élevée et la main-d'œuvre bon marché, c'est-à-dire les pays d'Asie. Après tout, en raison de l'existence de contingents, les entreprises européennes ne pouvaient pas être certaines que des établissements délocalisés pourraient produire des quantités suffisantes.

ENCADRÉ 8.2 LA MARGE DE MANOEUVRE LAISSÉE PAR L'ACCORD SUR LES TEXTILES ET LES VÊTEMENTS

L'ATV précise et définit de façon contraignante la quantité de produits textiles et vestimentaires (au niveau des lignes tarifaires à huit ou dix chiffres, voire plus) qui doivent être intégrés dans le cadre du GATT. Toutefois, il ne dispose pas que les produits textiles et vestimentaires non contingentés devront être intégrés plus rapidement. Par conséquent, les produits textiles et vestimentaires dont il faudra libéraliser le commerce sont plus nombreux que ceux qui sont visés par les accords du Cycle d'Uruguay et sont en fait beaucoup plus nombreux que ceux dont l'importation est effectivement contingentée dans l'Union européenne, aux États-Unis et dans les autres pays industriels. En outre, l'ATV ne prévoit pas que les produits visés par l'AMF qui sont contingentés mais pour lesquels seul le contingent minimum est employé (redondance des contingents) devrait être intégré plus rapidement. Enfin, les règles de l'ATV définies en termes de volume ont pour effet que la corrélation entre la valeur des produits libéralisés et la quantité est faible, puisque le prix des produits peut être très bas.

De plus, la majoration des coefficients de croissance acceptée durant la période de libéralisation ne signifie pas grand-chose si les coefficients de croissance sont faibles au départ. Comme les coefficients de croissance attribués aux principaux fournisseurs sont assez faibles, ceux-ci n'ont pas grand-chose à attendre de cette disposition. Par exemple, dans le cas de la RAS de Hong Kong, (Chine), pour 85 % des produits contingentés le coefficient de croissance ne dépasse pas 3 %, et dans le cas de la Chine il est inférieur à 4 %. Pour la plupart des pays d'Asie, le coefficient de croissance ne dépasse pas 5 %.

Enfin, l'impossibilité de s'accorder sur la façon de répartir la libéralisation dans les quatre catégories de textiles et de vêtements, au-delà de l'obligation d'intégrer une certaine quantité de produits de chaque groupe, laisse la porte ouverte à une évolution perverse : pour tous les produits sensibles (essentiellement les vêtements), l'intégration a été repoussée à la fin de la dernière étape.

Source : Jahan, 2002.

Toutefois, à présent que les contingents sont plus ou moins éliminés, il se pourrait qu'elles investissent en Asie et c'est en effet ce qui se produit actuellement.

Il y a aussi la question de la production de machines. Comme la part des pays en développement dans l'industrie des textiles et des vêtements ne cesse d'augmenter, les fabricants de machines textiles ont commencé à installer des usines dans ces pays. Ces usines servent non seulement à monter les machines mais aussi à les tester en situation réelle. Le fait le plus marquant est que les fabricants se sont mis à créer des machines mieux adaptées aux conditions de production dans les pays en développement. Toutefois, ce transfert ne concernera qu'une partie de l'industrie, car il y a de bonnes raisons de garder les installations de recherche et de production dans les pays industriels (par exemple, il y a une synergie entre l'industrie et les instituts universitaires de technologie).

Le problème de la généralisation

Le commerce mondial de nombreux produits manufacturés, en particulier des produits à forte intensité de main-d'œuvre, croît de plus en plus vite, si bien qu'il se pourrait qu'au-delà d'un certain taux de croissance, les prix se mettent à chuter. C'est le problème bien connu de la généralisation : à lui seul, un petit pays en développement peut accroître considérablement ses exportations sans noyer le marché et sans que cela entraîne une baisse sensible du prix des produits; Toutefois, cela n'est pas nécessairement vrai pour l'ensemble des pays en développement, voire pour des grands pays comme la Chine ou l'Inde. La croissance rapide des exportations de produits de main-d'œuvre pourrait entraîner une dégradation des termes de l'échange, telle que les

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

avantages résultant de l'augmentation du volume des exportations, sont plus que compensés par la baisse des prix; c'est ce que l'on appelle la croissance paupérisante.

Le problème de la généralisation pourrait être très pertinent dans le secteur des textiles et des vêtements, qui sont des produits à forte intensité de main-d'œuvre. Entre 1980 et 1998, ces produits ont été parmi le plus dynamiques du commerce mondial, avec un taux de croissance supérieur à 13 % par an. Le seul secteur dont les échanges internationaux ont cru plus vite est celui des produits électroniques et électriques, avec un taux de croissance supérieur à 16 % par an. Le marché des vêtements est plus concurrentiel que celui de la plupart des autres produits manufacturés. En 1997-98, l'indice de concentration était d'environ 400 pour les vêtements, contre plus de 800 pour les produits électroniques. De plus, de nombreux pays en développement ont cherché en même temps à accroître leurs exportations de textiles et de vêtements. Différents signes montrent que les termes de l'échange de ces pays dans ce secteur ont tendance à se détériorer.

Toutefois, la concrétisation du problème de la généralisation dans le secteur des textiles et des vêtements dépendra de nombreux autres facteurs, et notamment des conditions d'accès aux marchés de ces produits, du rythme de la diversification des exportations des pays en développement, de la mise en œuvre de l'ATV et de l'augmentation de la part de marché de la Chine. Les pays en développement se heurtent à d'importants obstacles qui entravent leur accès aux marchés. Le commerce des textiles et des vêtements est toujours contingenté, et les pays en développement peuvent rencontrer d'autres obstacles tels que des droits de douane élevés, des droits progressifs et une multiplication de mesures de protection conditionnelles, notamment les mesures antidumping, ainsi que de nouvelles entraves telles que les normes du travail et les normes de protection de l'environnement. Dans la plupart des pays industriels, le niveau des droits de douane sur les textiles et les vêtements augmente en fonction du niveau de traitement, et cette augmentation est beaucoup plus prononcée que dans les secteurs des articles en cuir, des chaussures et des articles de voyage. Ces produits sont souvent exclus des régimes préférentiels tels que le Système généralisé de préférences. La plupart des droits de douane particulièrement élevés que les pays industriels appliquent à des pays non agricoles vise des produits du secteur des textiles et des vêtements. Globalement, ces produits constituent plus de 60 % des produits d'exportation des pays en développement auxquels s'appliquent des crêtes tarifaires. Les pays en développement pourraient aussi réduire le risque de problèmes de généralisation dans ce secteur en abaissant les droits de douane qu'ils appliquent aux textiles et vêtements importés d'autres pays en développement.

Le problème de la généralisation dans le secteur des textiles et des vêtements a des incidences importantes sur le développement humain. Lorsque tous les pays en développement s'efforcent simultanément d'accroître leurs exportations, les prix des produits risquent de baisser, ce qui entraînerait une réduction des salaires dans ce secteur. Comme la plupart des travailleurs concernés sont peu qualifiés, les possibilités de reconversion sont limitées. Cela se traduira par une diminution de la sécurité de l'emploi, des revenus et du pouvoir d'achat. Il y aura des effets secondaires : détérioration de la santé et baisse du niveau d'instruction, diminution du niveau de vie et fragilisation des mécanismes de sécurité sociale. La main-d'œuvre des industries textiles et vestimentaires étant composée essentiellement de femmes, les femmes seront les plus exposées à ces effets négatifs qui se traduiront aussi par une perte d'indépendance économique et une diminution de leur participation à la vie publique et de leur autonomie sociale.

TEXTILES ET VÊTEMENTS

L'Arrangement multifibres et les obstacles tarifaires et non tarifaires

Selon certains auteurs, de toutes les mesures de libéralisation décidées dans le Cycle d'Uruguay, le démantèlement de l'AMF est celle qui entraînera le plus de gains de bien-être à l'échelle mondiale. Sur la base d'un modèle d'équilibre général calculable, on a estimé à la fin du Cycle d'Uruguay que la libéralisation du commerce des textiles et des vêtements serait à l'origine de 40 % du total des gains de bien-être que l'on peut attendre de la libéralisation du commerce international (François, 1996). Toutefois, ce modèle n'est pas sans défaut et l'évolution de l'économie mondiale depuis cette simulation pourrait modifier quelques-uns de ses résultats (encadré 8.3). Quoi qu'il en soit, cette estimation montre bien l'importance des pertes de bien-être mondial dues au protectionnisme dans le secteur des textiles et des vêtements.

Les droits de douane appliqués sur les textiles et les vêtements ont longtemps été plus élevés que ceux visant les autres produits. La moyenne non pondérée des droits de douane appliqués avant le Cycle d'Uruguay par l'Union européenne était de 5,7 % pour l'ensemble des produits manufacturés, mais elle était de 10,1 % pour les textiles et de 12,3 % pour les vêtements. La structure des droits des États-Unis est similaire, même si les taux sont en moyenne plus élevés. Après la mise en œuvre des accords du Cycle d'Uruguay, les droits appliqués par les pays industriels aux produits textiles et vestimentaires restent les plus élevés, abstraction faite des droits sur les produits agricoles, et ils sont de trois à cinq fois plus élevés que la moyenne des droits appliqués à l'ensemble des produits industriels. De plus, les réductions de droits de douane visant cette catégorie de produits ont été parmi les plus faibles (tableau 8.2). Tout cela est dû à la sensibilité de ce secteur et à la persistance d'une forte volonté de le protéger. Cela montre aussi que les pays industriels doivent encore réduire considérablement leurs droits de douane pour vraiment améliorer l'accès à leurs marchés. Les taux de droits n'ayant pas beaucoup bougé, l'effet des accords du Cycle d'Uruguay sur les exportations de textiles et de vêtements des pays en développement a probablement été limité.

Le régime de contingents mis en place dans le cadre de l'AMF et aujourd'hui démantelé au moyen de l'ATV, a aussi créé une structure de commerce extérieur qui n'a pas de rapport avec l'avantage comparatif et est plutôt déterminé par la disponibilité des contingents. Si cette élimination progressive des contingents telle que l'on peut déjà l'observer peut donner une idée de ce que serait le commerce mondial non contingenté, qui doit être instauré à partir du 1er janvier 2005, les principaux fournisseurs à bas coût d'aujourd'hui perdront des parts de marché au profit de pays comme la Chine.

Pour les pays en développement, un des effets les plus visibles du démantèlement de l'AMF est la diminution des rentes contingentaires. Lorsque le régime des contingents disparaîtra, il se pourrait que ces rentes disparaissent aussi. En outre, dans certains pays exportateurs la structure et la distribution des rentes contingentaires pourrait évoluer. À cet égard, il est instructif d'analyser le cas de Hong Kong (RAS, Chine), seule économie pour laquelle on dispose de données cohérentes et fiables sur les rentes contingentaires (encadré 8.4).

Les accords commerciaux régionaux et les décisions d'implantation

Les systèmes d'intégration régionale ainsi que les délocalisations résultant de la mise en œuvre de processus de production en flux tendus et de l'accélération des cycles de la mode ont eu un impact considérable sur les courants d'échanges de textiles et de vêtements. Par exemple, en Europe, l'achèvement du marché unique, l'élargissement de l'Union européenne et les projets d'intégration des pays d'Europe centrale et ori-

ENCADRÉ 8.3 GAINS DE BIEN-ÊTRE RÉSULTANT DE LA LIBÉRALISATION DU COMMERCE DES TEXTILES ET DES VÊTEMENTS

On a estimé, au moyen d'un modèle d'équilibre général calculable, que les gains globaux de bien-être résultant de la libéralisation du commerce des textiles et des vêtements représentent 40 % du total des gains résultant de la libéralisation du commerce international. Toutefois, cette estimation comme d'autres fondées sur des modèles similaires suscite quelques réserves, car le modèle ne tient pas compte d'aspects essentiels de l'Arrangement multifibres (AMF).

Premièrement, les rentes contingentaires que s'approprient les pays exportateurs, selon le modèle, correspondent à l'état du monde dans les années 80 et en particulier à la situation spécifique de Hong Kong (RAS, Chine). (Les rentes contingentaires sont les montants que les exportateurs ou producteurs doivent verser aux titulaires de contingents des pays exportateurs pour pouvoir exporter certains produits textiles ou vêtements destinés à certains pays importateurs. Le niveau de la rente varie en fonction de la demande qui fluctue de mois en mois. Dans la mesure où cette rente est appropriée par les pays exportateurs, elle correspond à un transfert de revenus des pays importateurs vers des pays exportateurs.) Les temps ont changé, et les rentes contingentaires dont bénéficie la RAS de Hong Kong et d'autres économies exportatrices a beaucoup diminué, et dans de nombreux cas elle a même presque disparu. Par conséquent, un des principaux facteurs dont on prétend qu'il réduit le bien-être mondial semble ne plus guère jouer de rôle.

Deuxièmement, des exportateurs comme Hong Kong (RAS, Chine), la République de Corée et la province chinoise de Taïwan ont commencé il y a longtemps déjà à délocaliser la production de nombreux articles en textiles et vêtements. En agissant ainsi, ils continuent de bénéficier de la rente contingentaire. Les estimations de gains de bien-être faites au moyen de modèles d'équilibre général calculable ne tiennent pas compte des flux de capitaux de Hong Kong (RAS Chine), ou d'autres pays exportateurs, vers des pays tiers et, ce qui est peut-être encore beaucoup plus important, ne tiennent pas non plus compte des capitaux qui refluent vers Hong Kong (RAS Chine) au titre de cette rente. Ces modèles ne tiennent donc pas compte correctement de la distribution des gains de bien-être entre les économies ou régions en développement et peut-être pas non plus de l'ampleur de ces gains.

Il se peut que l'estimation directe des gains de bien-être résultant du démantèlement de l'AMF au moyen de tels modèles soit fondée sur des spécifications erronées et, dans la mesure où les rentes contingentaires n'ont pas été ajustées à la baisse, qu'elle soit supérieure à la réalité.

Source : Krishna et Tan, 1997.

entale ont incité les producteurs de textiles et de vêtements à revoir leurs stratégies. Comme, dans une industrie aussi capricieuse que celle de la mode, il importe de limiter la distance économique entre le lieu de production et le lieu de consommation, à l'évidence, il est plus facile de mettre en place un système de production en flux tendus, avec réapprovisionnement rapide et réponse instantanée aux nouvelles tendances de la mode, en travaillant avec des pays voisins plutôt qu'avec des pays situés en Asie. De l'autre côté de l'Atlantique, l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) a eu un effet similaire, les pays voisins des États-Unis ayant tendance à supplanter les fournisseurs asiatiques de textiles et de vêtements.

De plus, en Europe comme aux États-Unis, les lois sur le trafic de perfectionnement ont permis aux entreprises de contourner le contingentement de l'AMF et les ont incitées à créer des établissements de production, dans des pays voisins, qui ne sont pas des fournisseurs indépendants. Par ailleurs, avec le perfectionnement, il est moins coûteux de produire à proximité. Comme les droits de douane ne s'appliquent que sur la valeur ajoutée, lorsque des intrants provenant des pays importateurs sont réimportés sous forme de produits finis ou quasifinis, le système du perfectionnement peut permettre de réaliser des économies considérables par rapport à l'importation directe.

En raison de ces différents facteurs, la structure du commerce de textiles et de

TEXTILES ET VÊTEMENTS

TABLEAU 8.2

Taux de droits de douane après le Cycle d'Uruguay et réductions concédées par certains pays et groupes de pays

(en pourcentage)

Catégorie	Union Européenne		États-Unis		Pays en développement		Pays industriels	
	Taux	Réduction	Taux	Réduction	Taux	Réduction	Taux	Réduction
	Produits agricoles ^a	15,7	-5,9	10,8	-1,5	17,4	-43,0	26,9
Textiles et vêtements	8,7	-2,0	14,8	-2,0	21,2	-8,5	8,4	-2,6
Métaux	1,0	-3,3	1,1	-3,8	10,8	-9,5	0,9	-3,4
Produits chimiques	3,8	-3,3	2,5	-4,9	12,4	-9,7	2,2	-3,7

a. Produits de la pêche non compris. Les taux de droits sur les produits agricoles sont calculés au moyen de l'équivalent tarifaire des obstacles non arifaires.

Source : Finger et Harrison, 1996.

vêtements de l'Union européenne a évolué. Depuis 1993, les pays d'Asie, en particulier ceux d'Asie de l'Est, ont perdu du terrain au profit des pays de la Méditerranée –de la Turquie au Maroc–, sur les marchés de l'Allemagne, de l'Italie, du Royaume-Uni et de la Suède. Les pays d'Asie ont aussi perdu du terrain par rapport aux pays d'Amérique latine sur le marché des États-Unis, où la part de marché des fournisseurs d'Amérique latine a presque doublé entre 1990 et 1997, ce qui correspond à peu près au déclin de la part de marché des pays d'Asie.

Incidences sur le développement humain

Tous ces facteurs et événements qui influent sur la situation actuelle du commerce des textiles et des vêtements auront des répercussions importantes sur le développement humain. Par exemple, les accords commerciaux régionaux et la délocalisation de la production, ainsi que le trafic de perfectionnement, priveront de nombreux pays en développement de leurs perspectives d'expansion des exportations de textiles et de vêtements. La perte des parts de marché entraînera des suppressions d'emploi et des baisses de revenu qui toucheront particulièrement les femmes. Le commerce des textiles et des vêtements peut donc contribuer au développement humain dans certaines régions, mais se fera au détriment d'autres régions.

L'évolution de l'intensité des facteurs dans la production entraînera une concentration de la production de textiles et de vêtements fortement capitalistique et à grande valeur ajoutée dans les pays industriels. En même temps, de nombreux pays

ENCADRÉ 8.4 LES RENTES CONTINGENTAIRES : LE CAS DE HONG KONG (RAS, CHINE)

Les données relatives aux taux d'utilisation des contingents et aux rentes contingentaires dans l'Union européenne et aux États-Unis montrent que Hong Kong (RAS, Chine), n'a réussi à préserver sa rente contingentaire que dans le secteur des vêtements en mailles, pour lesquels la valeur ajoutée est élevée et les exigences de qualité sont assez rigoureuses. Dans tous les autres sous-secteurs, sa rente contingentaire a beaucoup baissé, même si le taux d'utilisation des contingents est resté assez élevé dans certains cas.

Toutefois, cela n'est que la moitié de l'histoire. Il y a déjà longtemps que les producteurs de Hong Kong (RAS, Chine), ont délocalisé leur production et on peut penser que dans les pays où ils produisent désormais, ils s'approprient aussi des rentes contingentaires. Par conséquent, la perte de bien-être des consommateurs des pays importateurs pourrait bien être tout aussi importante qu'auparavant.

Source : Jahan, 2002.

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

en développement continueront de participer au processus par des activités moins productives, à faible valeur ajoutée, qui emploient une main-d'œuvre peu qualifiée, et qui n'offrent guère de possibilité d'accroître les revenus, d'accélérer la croissance et d'améliorer différents aspects du développement humain.

Les droits de douane et les obstacles non tarifaires continueront de limiter l'accès des pays en développement au marché mondial des textiles et des vêtements, ce qui retardera leur croissance et donc leur capacité de créer des emplois et des revenus. De plus, la baisse des recettes d'exportation pourrait entraîner une baisse des recettes budgétaires, ce qui limitera la fourniture par le secteur public de services sociaux essentiels comme l'éducation et les soins de santé.

LES PERSPECTIVES DU COMMERCE DES TEXTILES ET DES VÊTEMENTS

Le démantèlement de l'AMF et des autres contingents visant les textiles et les vêtements n'a guère progressé. La communauté mondiale a réussi à conclure un accord sur les textiles et les vêtements (l'ATV) mais, dans le Cycle d'Uruguay, elle n'a pas mieux réussi qu'auparavant à structurer cet accord d'une façon qui intégrerait effectivement les textiles et les vêtements dans le système commercial multilatéral durant la période de démantèlement. Comme nous l'avons vu à la section précédente, le processus a été influencé par de nombreux facteurs et il est probable que beaucoup de ces facteurs continueront d'agir à l'avenir.

L'Accord sur les textiles et les vêtements : dilution et tergiversations

L'ATV a dilué le processus de libéralisation en incluant dans les catégories de produits textiles et de vêtements à libéraliser un grand nombre de produits qui n'étaient pas visés par l'AMF au départ. De plus, les mesures de libéralisation importantes sont toutes repoussées jusqu'à la dernière étape, c'est-à-dire à l'échéance du 1er janvier 2005, date à laquelle on espère que les produits les plus sensibles seront enfin assujettis aux disciplines fondamentales de l'OMC.

L'hypocrisie de ce résultat est manifeste : il suffit de voir que les produits les moins sensibles, tels que les armatures de pneumatiques, les tampons et les tentes, ont été libéralisés par le Canada, l'Union européenne et les États-Unis durant la première étape, le 1er janvier 1995 (Baughman et autres, 1997). En revanche, l'Union européenne a très peu libéralisé de produits du secteur des vêtements, qui sont très sensibles, et n'a supprimé que 1 % du contingent applicable à ces produits, alors que l'objectif était théoriquement de 17 %. Les États-Unis ont agi de même. Pour un exportateur comme Hong Kong (RAS, Chine), dont les exportations de vêtements représentent 79 % du total – qui met Hong Kong au deuxième rang des exportateurs en Asie –, les vêtements ne représentaient que 6 % des produits libéralisés dans la première étape et 4 % des produits libéralisés dans la deuxième étape. À ce rythme, on peut se demander quelle sera la situation en janvier 2005, quand les pays importateurs sont censés supprimer les restrictions contingentaires qui s'appliquent à 49 % des produits.

Les dangers du protectionnisme conditionnel

L'évolution de la structure du commerce des textiles et des vêtements due aux accords commerciaux régionaux ou au trafic de perfectionnement pourrait être une source d'inefficacité, mais la question est ouverte et appelle une analyse approfondie. Il est plus important de chercher à savoir si les courants d'échange ne seront pas bouleversés lorsque toutes les restrictions disparaîtront.

TEXTILES ET VÊTEMENTS

Il est vrai que l'Union européenne et les États-Unis ont en général cherché à exclure les produits textiles et en particulier les vêtements les plus sensibles de la libéralisation le plus longtemps possible. Il se trouve que la plupart de ces produits sont originaires d'Asie, l'Asie est donc la région qui a été la plus affectée par la lenteur de la majoration des contingents et de la libéralisation. Les grands pays importateurs semblent vouloir conserver le statu quo dans ce domaine, ce qui risque de conduire à une impasse à l'échéance de 2005.

Le mécanisme de sauvegarde de l'ATV vise à limiter les possibilités de prendre des mesures protectionnistes, mais il existe toujours des moyens de contourner les clauses de sauvegarde, notamment en prenant des mesures antidumping et en appliquant des obstacles techniques au commerce qui sont les mesures les plus inquiétantes (encadré 8.5). L'adoption de l'ATV en 1995 ne s'est pas accompagnée d'une multiplication des mesures protectionnistes conditionnelles, mais celles-ci risquent néanmoins de compromettre l'application de l'esprit et de la lettre de l'ATV à l'avenir.

L'accession de la Chine à l'Organisation mondiale de l'OMC

L'accession de la Chine à l'OMC en 2001 a des répercussions importantes sur le commerce international des textiles et des vêtements, en particulier pour de nombreux PMA. Premièrement, la Chine devrait être le principal gagnant du démantèlement de l'AMF, et s'approprier 10 % du commerce mondial des vêtements au cours des dix prochaines années (Spaninger, 1999a). Deuxièmement, la Chine est un producteur important de presque toutes les catégories de produits exportés par de nombreux PMA spécialisés dans les articles à faible valeur. Troisièmement, la Chine a obtenu d'excellents résultats dans les quelques catégories qui ont déjà été libéralisées. Ainsi, dans la catégorie qui comprend les robes et peignoirs en coton, les exportations de la Chine vers les États-Unis ont augmenté de 483 % entre la première moitié de 2001 et la première moitié de 2002. Dans la même période, les exportations des mêmes produits du Bangladesh, qui est un PMA, ont chuté de 42,7 %. Les exportations globales de vêtements de la Chine vers le marché des États-Unis ont considérablement augmenté durant la première moitié de 2002, avec une croissance en volume de plus de 41 % et une croissance en valeur de plus 12 % par rapport au premier semestre de 2001. Dans le même temps, le volume des exportations du Bangladesh vers les États-Unis a baissé de près de 10 pour cent et leur valeur de plus de 14 %.

Face à la perte des parts de marché des pays comme le Bangladesh au profit de la Chine, de nombreux pays en développement exportateurs de vêtements sont très inquiets pour l'avenir et s'attendent à une restructuration en profondeur du commerce mondial des vêtements après le démantèlement de l'AMF. Les producteurs les plus compétitifs pourraient bien prospérer, mais de nombreux établissements devront fermer ou réduire leurs activités dans les pays à bas revenu, ce qui aura de graves conséquences sur le développement humain (encadré 8.6).

Un avenir incertain

Les principaux pays exportateurs de textiles et de vêtements, et notamment les pays en développement, sont de plus en plus méfiants à l'égard des grands pays importateurs et surtout des pays industriels. Cette tendance à la méfiance est regrettable. À la Conférence ministérielle de l'OMC de 1996, tenue à Singapour, les frustrations des pays en développement provoquées par les intentions et les actes des pays industriels dans le domaine du commerce des textiles et des vêtements ont conduit ces pays à menacer de laisser ce commerce s'effondrer si les pays importateurs n'acceptaient pas

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

ENCADRÉ 8.5 LES MOYENS DE CONTOURNER LES CLAUSES DE SAUVEGARDE DE L'ACCORD SUR LES TEXTILES ET LES VÊTEMENTS

Un des moyens de contourner l'ATV consiste à employer des mesures antidumping. L'autre consiste à employer des obstacles techniques au commerce. Le processus de révision des modalités d'ouverture des enquêtes antidumping doit commencer dans les prochaines semaines. Le principal problème est que c'est à la branche de production qui prétend subir un dumping qu'il incombe de demander l'ouverture d'une enquête antidumping. Il est arrivé que de telles demandes étaient fondées sur des données incorrectes, voir carrément falsifiées, concernant l'origine des importations vendues à un prix de dumping et la gravité de leurs effets.

La situation des obstacles techniques au commerce est encore plus ambiguë. Les accords du Cycle d'Uruguay ne contestent pas aux pays le droit d'introduire des normes techniques qu'ils jugent nécessaires. La seule condition est que ces normes soient appliquées de façon non discriminatoire aux producteurs nationaux et étrangers. Même les conditions d'application des normes techniques ne sont pas contestées. Toutefois, jusqu'à présent il semble qu'il n'y a pas eu de prolifération des normes techniques employées à des fins protectionnistes dans le secteur des textiles et des vêtements.

Source : Jahan, 2002.

de modifications importantes. Ils ont réclamé un régime de libéralisation susceptible de réduire le risque de se trouver dans une impasse en 2005 lorsqu'il faudra supprimer les contingents qui continuent d'encadrer 49 % du commerce des textiles et des vêtements.

Lors de la Conférence ministérielle de 2001, tenue à Doha, la libéralisation du commerce des textiles et des vêtements a été une des grandes préoccupations des pays en développement en ce qui concerne la mise en œuvre des accords du Cycle d'Uruguay. L'annexe 2 de la décision de Doha sur les questions et préoccupations relatives à la mise en œuvre contient des dispositions importantes visant à encourager les pays importateurs à accélérer la libéralisation du commerce des textiles en faisant preuve de modération dans l'application de mesures antidumping pendant deux ans après le démantèlement complet de l'AMF. Il reste à voir comment ces dispositions fonctionneront en pratique. Toutefois, la situation actuelle du commerce mondial des textiles et des vêtements laisse craindre que le monde soit assis sur une bombe à retardement programmée pour le 31 décembre 2004.

Le contexte général : le développement humain

Il faut traiter toutes ces questions dans le contexte du développement humain. Il est nécessaire d'appliquer l'ATV comme convenu et dans les délais, et pas seulement en raison de l'engagement de la communauté mondiale à cet égard. C'est aussi essentiel parce que la libéralisation du commerce des textiles et des vêtements apportera des avantages économiques et un développement humain considérable aux populations des pays en développement. De même, il faut traiter les questions des obstacles tarifaires et non tarifaires, des mesures antidumping, du trafic de perfectionnement et des sauvegardes de l'ATV dans ce contexte plus général. Cela amène à formuler les recommandations suivantes :

- Il importe de faire en sorte que les contingents soient éliminés et que l'AMF soit vraiment démantelé en décembre 2004, sans être remplacé par une prolifération de mesures antidumping visant les textiles et les vêtements.
- Il faudrait interdire les abus du mécanisme de sauvegarde de l'ATV. À cet égard, il faut être particulièrement attentif aux obstacles techniques, qui sont souvent un moyen de contourner les sauvegardes.

ENCADRÉ 8.6 LES EFFETS DU DÉMANTÈLEMENT DE L'AMF SUR LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN AU BANGLADESH

Il est probable que le démantèlement de l'AMF entraînera la fermeture ou la réduction des activités des ateliers de confection du Bangladesh, ce qui pourrait être catastrophique pour une grande partie des travailleurs de ce secteur dont le nombre est estimé à 1,8 million. Il s'agit dans la plupart des cas de jeunes femmes qui ont quitté les campagnes pour émigrer en ville, souvent après une catastrophe, telle qu'une inondation ou un glissement de terrain, ou une maladie ou une blessure du principal soutien de famille. Leurs familles dépendent de leurs salaires et les enquêtes montrent que 80 % des familles d'ouvrières de la confection tomberaient en dessous du seuil de pauvreté si cette source de revenus disparaissait.

Les ouvrières de la confection apportent 46 % du revenu total de leur famille, et 23 % des ouvriers non mariés (hommes ou femmes) sont le principal soutien de famille. De plus, 70 % des travailleurs de la confection sont des campagnards qui ont émigré vers les villes en raison d'un événement catastrophique comme une inondation ou une maladie ou une blessure du soutien de famille. Globalement, il est clair que les familles des ouvriers de la confection doivent s'attendre à d'énormes difficultés économiques en cas de fermeture d'un atelier.

Si un grand nombre d'ateliers de confection ferme, les jeunes ouvrières n'auront guère de possibilité de reconversion. La confection est le seul pourvoyeur d'emplois salariés à grande échelle pour les femmes. Il y a d'autres possibilités certes, comme la couture sur mesure, le travail domestique et le nettoyage de bureau, mais aucun de ces emplois n'offre le salaire relativement élevé et stable et les conditions de travail acceptables qu'offre la confection. Pire encore, de nombreuses ouvrières n'ont guère d'expérience professionnelle en dehors de la confection et n'ont donc guère de compétences pour d'autres emplois. Par conséquent, la disparition des emplois de la confection entraînerait une aggravation de la pauvreté et une contraction de l'emploi féminin.

Les effets se répercuteraient bien au-delà du secteur de la confection. Il y a de nombreuses activités qui vivent indirectement des exportations de vêtements – de la production de textiles et d'accessoires au transport maritime, en passant par les transports terrestres, l'hôtellerie, ou les services bancaires. On estime que l'activité induite par les exportations de vêtements représentent 2 milliards de dollars. L'économie des pauvres est très tributaire des salaires des travailleurs de la confection. Autour des ateliers se trouvent d'innombrables petits magasins et vendeurs ambulants qui vendent des aliments, des produits cosmétiques, des vêtements, des médicaments, etc. En outre, une grande proportion du salaire des ouvriers de la confection est envoyée à la famille qui est restée au village, ce qui a beaucoup stimulé l'économie rurale. Un déclin important de l'industrie de la confection serait catastrophique pour beaucoup plus de pauvres que la plupart des estimations ne le donne à penser.

Source : Rose, 2002; Paul-Majumder et Begum, 2000.

- Il faut que l'élimination de l'AMF se traduise par une réduction de la protection tarifaire sur les grands marchés d'Amérique du Nord et d'Europe qui soit suffisante pour offrir un accès aux pays en développement compétitifs pénalisés par les arrangements commerciaux régionaux.
- Il convient de mettre en place des mesures d'appui pour aider les PMA et certaines catégories de la population des pays en développement comme des pays industriels, en particulier les femmes, qui seront probablement les plus affectées par le démantèlement de l'AMF.

L'objectif immédiat de toutes ces mesures devrait être d'améliorer l'accès des pays en développement aux marchés et de multiplier les débouchés dans le commerce des textiles et des vêtements. Toutefois, l'objectif ultime doit être de renforcer les capacités des peuples et de leur offrir un plus large éventail d'options. En dernière analyse, les enjeux du commerce des textiles et des vêtements ne sont pas que des enjeux de commerce international : ce sont des enjeux du développement humain.

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

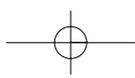
RÉFÉRENCES

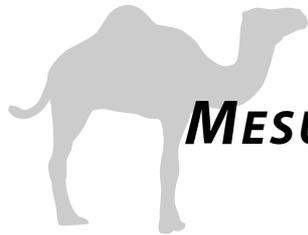
- Aggarwal, Vinod K., 1985. *Liberal Protectionism: The International Politics of Organized Textile Trade*. Berkeley, University of California Press.
- Baughman, L, Rolf Mirus, Morris Morkre et Dean Spaninger, 1997. « Of Tyre Cords, Ties and Tents: Window-Dressing in the ATC? » *World Economy* 20 (4): 407–34.
- Bhattacharya, Debapriya et Mustafizur Rahman, 2000. « Experience with Implementation of WTO-ATC and Implications for Bangladesh ». Dhaka (Bangladesh), Centre for Policy Dialogue.
- Finger, J Michael et Ann Harrison. 1996. « The MFA Paradox: More Protection and More Trade? » *In* Anne O. Krueger, dir. de publ., *The Political Economy of American Trade Policy*. Chicago, University of Chicago Press.
- François, Joseph F., 1995. « Assessing the Uruguay Round. » *In* Will Martin and L Alan Winters, eds, *The Uruguay Round and the Developing Economies*. Document de travail 307 de la Banque mondiale, Washington.
- . 1996. « A User's Guide to Uruguay Round Assessments ». WTO Staff Working Paper RD-96-003. Genève, Organisation mondiale du commerce.
- Harhoff, Dietmar, 1991. « R&D Incentives and Spillovers in a Two-Industry Model ». Document de travail ZEW 91-06. Mannheim (Allemagne), Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH.
- Hertel, Thomas W., Will Martin, Koji Yanagishima et Bettina Dimaranan, 1995. « Liberalizing Manufactures in a Changing World Economy ». *In* Will Martin et L Alan Winters, dirs. de publ., *The Uruguay Round and the Developing Economies*. Document de travail 307 de la Banque mondiale, Washington.
- Jahan, Selim, 2002. « Textile and Clothing Trade: Protectionism vs. Liberalization ». Document de base établi pour le projet Commerce international et développement humain durable. New York, PNUD.
- Krishna, Kala et Ling Hio Tan, 1997. « The Multifibre Arrangement in Practice: Challenging the Competitive Framework ». *In* David Robertson, dir. de publ., *East Asian Trade after the Uruguay Round*. Cambridge, Harvard University Press.
- Paul-Majumder, Pratima et Anwara Begum, 2000. « Gender Imbalances in the Export-Oriented Garment Industry in Bangladesh ». Policy Research Report on Gender and Development, document de travail 12, Groupe de recherche sur le développement. Washington, Banque mondiale.
- Reinert, Kenneth J., 1999. « Give Us Virtue, But Not Yet: Safeguard Actions under the Agreement on Textiles and Clothing ». *World Economy* 11 (2): 49–66.
- Rose, Jonathan. 2002. « The Garment Export Sector of Bangladesh: Threatened Industry and Endangered Workers ». Harvard University, John F Kennedy School of Government, Cambridge, MA.
- Sireh-Jallow, Abdoulie, 2000. « Dynamic Competitiveness of Textile and Clothing Industry in Africa ». Addis Abeba, Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique.
- Smith, Adam, [1776] 1998. *The Wealth of Nations*. New York, Oxford University Press.
- Spaninger, Dean, 1999a. « Faking Liberalization and Finagling Protectionism: The ATC at Its Best ». Document présenté à l'atelier de l'Economic Research Forum, l'Istituto Affari Internazionali et la Banque mondiale sur les négociations de 2000 de l'OMC : Mediterranean Interests and Perspectives, Le Caire, 14 et 15 juillet. Kiel (Allemagne), Kiel Institute of World Economics.
- . 1999b. « Textiles beyond the MFA Phase-Out ». *World Economy* 22 (4): 455–76.
- CNUCED, 2002. *Trade and Development Report 2002: Developing Countries in World Trade*. Genève.

TEXTILES ET VÊTEMENTS

OMC, 1997. *Annual Report 1997*. Genève.

Yang, Yongzheng, Will Martin et Koji Yanagishima, 1997. « Evaluating the Benefits of Abolishing the MFA in the Uruguay Round Package ». In Thomas Hertel, dir. de publ., *Global Trade Analysis*. Cambridge, Harvard University Press.





CHAPITRE 9

MESURES ANTIDUMPING

En vertu de l'Article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), un pays membre de l'Organisation mondiale du commerce peut unilatéralement imposer des droits antidumping pour protéger son industrie des importations de marchandises vendues à des prix de dumping et compenser un préjudice important causé par de telles importations. Les pratiques antidumping, en particulier les droits antidumping, visent ainsi les entreprises et non les gouvernements (contrairement aux droits compensatoires), et ne sont pas tenues de respecter le principe de la nation la plus favorisée (contrairement aux mesures de sauvegarde). Ces deux caractéristiques font des mesures antidumping celles qui sont les moins difficiles, politiquement, à appliquer parmi les mesures correctives commerciales à la disposition des membres de l'OMC.

La législation antidumping a son origine au Canada, au début du XXe siècle, ce pays devant se protéger de ventes à perte. Mais la législation a évolué depuis et est devenue l'un des principaux instruments protectionnistes (encadré 9.1). Durant les cinq premières années d'application des accords de l'OMC (1995-1999), 1 229 actions antidumping ont été amorcées, dont 70 % contre des pays en développement (Réseau du tiers monde, 2001). La rapide libéralisation des régimes commerciaux des pays en développement a amené ceux-ci à adopter une législation antidumping et à s'en servir abondamment, car c'est le moyen le plus efficace de contrer la concurrence résultant de l'augmentation des importations tout en respectant les disciplines de l'OMC.

Bien que les pays en développement aient spectaculairement accru leur utilisation des mesures antidumping, ils en restent les principales victimes. Les actions antidumping appliquées par les pays ayant des marchés importants peuvent avoir un effet dévastateur sur les différents secteurs de l'économie, affectant la totalité de celle-ci et, souvent « tuant dans l'oeuf » des industries naissantes compétitives, avec de graves conséquences pour le développement humain. Les pays en développement ont donc demandé avec insistance des règles plus rigoureuses régissant l'application des mesures antidumping et des dispositions plus favorables sur le traitement spécial et différencié pour tenir compte de leur vulnérabilité. Ils ont avancé un grand nombre de propositions dans le contexte des problèmes et des préoccupations relatifs à l'application des accords du Cycle d'Uruguay, examinées lors des négociations annoncées par la réunion ministérielle de 2001 à Doha.

LA LOGIQUE ÉCONOMIQUE DÉFECTUEUSE DES MESURES ANTIDUMPING— L'INDUSTRIE ET LES CONSOMMATEURS SOUFFRENT ÉGALEMENT

La législation antidumping canadienne et américaine interdit diverses formes de discrimination par les prix sur le marché intérieur. On fait souvent valoir que les lois antidumping de ces deux pays, qui ont exercé une influence sur la législation antidumping dans le monde entier, résultaient de la nécessité de répondre à une dis-

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

ENCADRÉ 9.1 ORIGINES, PREMIÈRES UTILISATIONS ET ÉVOLUTION DES MESURES ANTIDUMPING

Le Canada a été le premier à introduire une législation antidumping, en 1904, pour protéger sa sidérurgie contre les ventes à perte pratiquées par US Steel. La Nouvelle-Zélande a fait de même en 1905, l'Australie en 1906 et les États-Unis en 1916, tous ces pays faisant état de ventes à perte par des exportateurs étrangers.

Accords antidumping internationaux

Le premier Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1947 énonçait les règles pour imposer des droits antidumping en vertu de l'Article VI. Mais au cours des années 60, il était devenu évident qu'il fallait introduire une plus grande discipline dans l'application de ces mesures et l'Accord sur l'application de l'Article VI (premier code antidumping) a été négocié au cours des dernières phases du Cycle Kennedy en 1966-67.

Pendant les années qui se sont écoulées entre le Cycle Kennedy et le lancement en 1975 du Cycle de Tokyo, l'application des mesures antidumping par l'Australie, le Canada, les États-Unis et la Communauté européenne a notablement augmenté. Cela amené à négocier un deuxième code antidumping durant le Cycle de Tokyo et ce code a été accepté par un petit nombre de pays, surtout développés.

Durant le Cycle d'Uruguay, un troisième accord antidumping a été négocié. Bien que moins de la moitié des membres de l'Organisation mondiale du commerce se soient dotés d'une législation antidumping, tous ont accepté l'accord en vertu de l'engagement unique.

Évolution des mesures antidumping

Pendant l'ensemble des années 60, les membres du GATT ont déposé environ 10 plaintes antidumping par an. Durant les années 80, cependant, plus de 1 600 actions antidumping avaient été engagées dans le monde. Sur ce total, 95 % émanaient des États-Unis, du Canada, de la Nouvelle-Zélande, de l'Australie ou de la Communauté européenne. Entre 1990 et 1994, les États-Unis ont ainsi amorcé en moyenne 53,4 actions antidumping par an, près de 25 % du total mondial et plus que tout autre pays. L'Australie venait immédiatement après, engageant en moyenne 51,2 affaires par an, tandis que l'Union européenne déposait 34,6 plaintes par an et le Mexique 24,6. Au total 16 pays ont, durant cette période de quatre ans, engagé des actions antidumping.

Après la signature du troisième accord antidumping, en 1994, la situation a évolué : les actions antidumping devenaient, pour les pays en développement, des pratiques normales. Ces pays sont maintenant à l'origine de la moitié des actions engagées. En 2000, par exemple, les États-Unis ont engagé 47 affaires, l'Argentine 45 et l'Inde 41. En 2001, l'Inde venait en tête avec 75 affaires, suivie par les États-Unis (74), l'Union européenne (28) et l'Argentine (26). Comme les règles antidumping offrent une forme légale de protection commerciale conforme aux accords de l'OMC, les pays en développement qui avaient libéralisé d'autres restrictions au commerce et abaissé leurs taux de douane, ont rapidement adopté une législation antidumping. Moins de trois ans après la signature du code antidumping, le Mexique avait engagé plus de 30 autres actions antidumping. De même, l'Argentine, qui avait déposé sa première plainte en 1991, engageait près de 20 actions par an durant les années 90. Pourtant, de nombreux pays moins avancés, parmi lesquels plusieurs pays africains, se sont plaints de la difficulté qu'ils ont à faire face à ce qu'ils perçoivent comme un afflux massif d'importations à des prix de dumping.

Source : Finger, 2002; Finger, Ng et Wangchuk, 2001; Grey, 1999; Prusa, 1999; US Congressional Budget Office, 2001.

crimination internationale par les prix. Mais même si l'on suppose que les arguments avancés pour interdire une discrimination par les prix sur le marché interne sont valides (bien qu'ils aient été souvent contestés), il n'en va pas de même de l'interdiction des prix de dumping (Trebilcock et Howse, 1995).

Le dumping a des effets économiques différents de ceux d'une discrimination par les prix sur le marché intérieur et ne peut être traité comme un problème analogue.

MESURES ANTIDUMPING

Un vendeur vend à des prix de dumping uniquement s'il demande à ses clients sur le marché d'exportation un prix inférieur à ce qu'il demande à ses clients sur le marché national. De ce fait, contrairement aux entreprises qui pratiquent des prix différents sur le marché intérieur, et donc qui créent des marchés à prix élevé et à prix faible dans le pays où elles opèrent, les entreprises qui pratiquent des prix de dumping ne peuvent créer qu'un marché à faible prix dans les pays où elles exportent (Trebilcock et Howse, 1995). Dans le cas de dumping, les pays importateurs profitent des prix plus bas, ce qui accroît le surplus du consommateur – bien que ce soit au détriment du surplus du producteur.

En théorie économique, quand le pays importateur impose des droits de douane pour amener le prix au niveau pratiqué dans le pays exportateur, il engendre une perte nette pour sa propre économie, en raison des pertes que subissent les consommateurs, qui presque toujours dépassent les gains éventuels des producteurs qui sont ainsi protégés (Trebilcock et Howse, 1995). C'est ce que confirment les faits empiriques. Par exemple, la *US International Trade Commission*, analysant huit mesures antidumping prises par les États-Unis, a estimé que pour chaque dollar de profit accru pour les producteurs, il y a un coût, pour le consommateur moyen, de 8 dollars. Et elle a estimé que l'élimination des mesures antidumping américaines et des droits compensateurs aurait engendré un surplus de bien-être de 1,59 milliard de dollars pour le pays en 1991 (Anderson, 1993). La justification logique des droits antidumping, cependant, est que des producteurs qui par ailleurs seraient compétitifs ne doivent pas être obligés de fermer leurs portes en raison d'une concurrence déloyale et que si l'entreprise qui pratique des prix de dumping tente d'établir une position dominante sur le marché, le dumping lui permettra de relever plus tard ses prix.

MESURES ANTIDUMPING : PROBLÈMES DE MÉTHODE

Les actions antidumping ne se bornent pas à défier la théorie économique. Elles reposent également sur une méthode qui présente de graves problèmes dans plusieurs domaines : le calcul erroné des différences de prix, le manque de transparence et la partialité apparente des procédures, et les coûts élevés imposés au pays qui se défend contre l'accusation de dumping, ainsi que le coût élevé pour les industries exportatrices et pour les consommateurs importateurs, quand il est fait droit aux allégations de dumping. Vermulst (2000, p. 289) indique dans une récente étude de la CNUCED que « la notion de caractère déloyal peut être considérée comme la base de la législation antidumping ».

L'un des problèmes essentiels de la méthode des enquêtes antidumping concerne les nombreux exemples où une entreprise vend, de façon raisonnable, ses marchandises au-dessous du coût – exemples qui ne donneraient pas lieu à des allégations de dumping en application des politiques nationales de la concurrence de la plupart des États membres de l'OMC. Par exemple, les entreprises qui vendent des marchandises à un prix inférieur au coût pour réduire leurs stocks durant une récession. Elles peuvent également vendre des marchandises en dessous du coût de production quand la demande n'est pas encore suffisante pour accroître les économies d'échelle, parce qu'il est nécessaire d'attirer le consommateur. De même, une pratique courante, dans la vente au détail, consiste à désigner certains articles phares dont on sait qu'ils seront vendus à perte, pour attirer des clients, qui pourront alors acheter d'autres articles plus coûteux (US Congressional Budget Office, 2001).

Dans le cas des entreprises sur le marché intérieur, un tel comportement qui n'est pas un comportement de bradage est essentiellement légal, pas interdit. Mais la lég-

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

isolation antidumping traite différemment les entreprises étrangères. La position différente, par rapport au cycle conjoncturel, de deux pays qui commercent entre eux, ou les situations dans lesquelles un exportateur abaisse ses prix en entrant sur un nouveau marché pour attirer les clients deviennent ainsi des justifications du lancement d'une action antidumping, et il en va de même des fluctuations de change à court terme. Comme l'indique Grey (1999, p. 2) «dans la mesure où le système antidumping pénalise le commerce d'importation plus gravement que des discriminations similaires de prix sur le marché intérieur, [dans le droit de la concurrence] le système antidumping est protectionniste dans cette mesure et à dessein ». Une étude détaillée faite par l'OCDE de plusieurs affaires antidumping en Australie, au Canada, dans l'Union européenne et aux États-Unis parvient à la conclusion que 90 % des exemples de ventes à l'importation considérées comme déloyales selon les règles antidumping n'auraient jamais été mises en cause aux termes de la législation nationale de la concurrence – c'est-à-dire si elles avaient été des ventes d'une entreprise nationale sur le marché national. Et beaucoup moins de 10 % des affaires antidumping auraient respecté les normes beaucoup plus rigoureuses de la preuve qui s'appliquent en droit interne de la concurrence (OCDE, 1996).

On reproche également à la législation antidumping la façon dont est calculée la différence de prix donnant lieu à l'accusation de dumping. L'autorité qui procède à l'enquête est censée déterminer, sur la base d'une comparaison équitable, si un bien importé est vendu en dessous de son prix normal dans le pays d'origine. Pourtant la comparaison des marchandises entre les deux pays est souvent asymétrique car, en dépit de leur similitude, elles peuvent différer par leur qualité. Ce problème affecte en particulier la Chine, qui s'est spécialisée dans des marchandises peu coûteuses de qualité très moyenne. Et la Chine est plus vulnérable car elle est toujours régie par des critères d'une économie non marchande, qui permet aux pays importateurs de calculer des marges de dumping (la différence entre la valeur normale d'un bien et son prix à l'exportation ou encore le prix à l'exportation construit) sur la base des prix dans un pays représentatif différent. De plus, dans le cadre de son accession à l'OMC, la Chine a été obligée d'accepter une période de 15 ans durant laquelle elle sera potentiellement exposée aux effets de ces méthodes de calcul (voir Law Press China, 2001).

En outre, quand elle détermine si une marchandise est vendue en dessous de son coût, l'autorité chargée de l'enquête antidumping peut surestimer les coûts de production en y faisant figurer des coûts étrangers à celle-ci. Ou encore, si elle utilise une marge de profit déterminée, celle-ci peut être exagérément élevée (Vermulst, 2000). Lindsey (1999), examinant 141 affaires d'allégation de dumping relatives à des entreprises particulières examinées par le US Commerce Department entre 1995 et 1998, a constaté que la méthode utilisée (celle du coût construit) exagérait les taux de profit. En aucun des cas pour lesquels il a pu trouver des données comparables, le taux de profit utilisé était inférieur à deux fois ce qu'il est réellement dans l'industrie américaine.

EFFETS DES MESURES ANTIDUMPING SUR LES EXPORTATEURS DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Le lancement d'une procédure antidumping, à lui seul, a un impact important sur l'industrie qui exporte, qui est visée, que l'allégation de dumping soit vérifiée ou non. Un gouvernement qui entreprend une enquête antidumping peut exiger de vastes quantités d'information, avec un préavis très court. McGee et Yoon (1998) citent le cas d'une procédure antidumping contre l'électronicien japonais Matsushita dans

MESURES ANTIDUMPING

laquelle le US Department of Commerce exigeait que 3 000 pages d'information financière soient traduites en anglais. Cet organisme avait formulé son exigence un vendredi après-midi, et imposait comme date limite le lundi matin suivant. Plutôt que de se conformer à cette requête, Matsushita a préféré retirer son produit du marché américain.

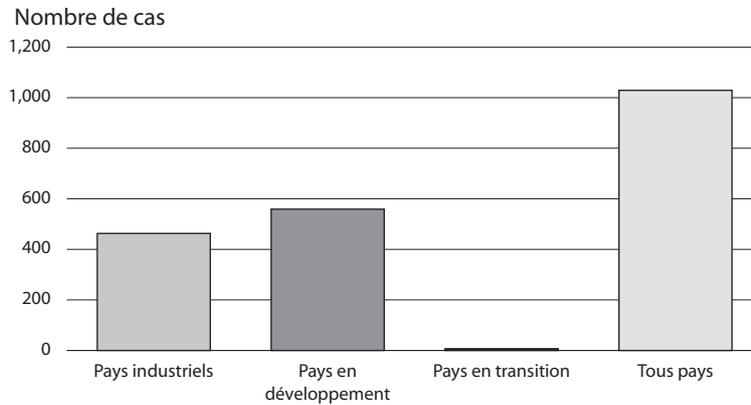
Pareilles tactiques peuvent avoir des effets désastreux sur les pays en développement qui manquent bien sûr de ressources. Les données empiriques montrent que les mesures antidumping contre les pays en développement peuvent avoir un effet immédiat sur les courants commerciaux et inciter les importateurs à chercher d'autres fournisseurs. Même si les droits, finalement ne sont pas imposés, le simple lancement d'une enquête antidumping crée une énorme charge pour les pays en développement, qui se sentent « harcelés ». Par exemple, en 1997, un an après que les États-Unis eurent publié une ordonnance antidumping contre l'acier au carbone, les exportations de l'Argentine de tiges d'acier au carbone vers ce pays avaient baissé de 96 %. Les exportations mexicaines du même produit ont de même diminué de 94 % durant l'année qui a précédé l'imposition du droit antidumping (CNUCED, 2000, p. 7). Dans une analyse économétrique des affaires antidumping américaines, Prusa (1999) constate que les importations avaient diminué en moyenne de 15 à 20 % quand les enquêtes, faute d'être concluantes, étaient abandonnées.

Un autre exemple a trait à l'Union européenne qui, entre 1994 et 1997 a lancé à plusieurs reprises, des enquêtes contre les cotonnades non teintées venant de Chine, d'Égypte, d'Inde, d'Indonésie, du Pakistan et de Turquie. Selon le Bureau international des vêtements et des textiles, le volume d'importations de cotonnades de l'Union européenne, venant de ces six pays, avait diminué de 28 % entre 1994 et 1997, tandis que la part de marché de ces pays tombait de 59 à 41 %. L'affaire a finalement été abandonnée, et aucun droit antidumping n'a été imposé (CNUCED, 2000).

De même, une étude récente, faite par le *US Congressional Budget Office* (2001, p. 18), fait valoir que l'effet de l'accord antidumping de l'OMC va au-delà des statistiques sur le nombre de plaintes pour dumping déposées, puisque « la simple existence d'une politique antidumping et la connaissance du fait que les industries intérieures sont disposées à déposer une plainte si la concurrence devient trop féroce peut amener les entreprises étrangères à se montrer moins agressives sur le marché américain afin d'éviter que les plaintes pour dumping soient déposées contre elles ». Il en va peut-être de même pour d'autres pays. Et les affaires antidumping qui ont abouti ont amené une baisse de la valeur des importations en moyenne de 30 à 50 % (Prusa, 1999). De telles affaires peuvent avoir des effets particulièrement graves pour les pays en développement.

Bien que les pays en développement soient beaucoup plus nombreux que les pays industriels, les deux groupes de pays ont engagé à peu près autant d'actions antidumping entre 1995 et 1999 (figure 9.1). Le plus frappant est le grand nombre d'affaires concernant 27 pays en transition d'Europe orientale et d'Asie, dont la plupart (comme la Chine) sont toujours régies, dans leur législation antidumping, par des dispositions propres à une économie non marchande (tableau 9.1). Finger, Ng et Wangchuk (2001) montrent que ce sont les pays en transition qui ont à se disculper du plus grand nombre d'accusations de dumping. Une affaire récente concerne le Viet Nam (encadré 9.2). Il est intéressant de noter que les exportateurs de produits industriels sont ceux qui sont le moins souvent visés par des accusations de dumping, tandis que les exportateurs de pays en développement le sont près de trois fois plus (Finger, Ng et Wangchuk, 2001, p. 6).

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

FIGURE 9.1**Enquêtes antidumping lancées entre 1995 et 1999, par groupe de pays**

Source : Base de données de l'Organisation mondiale du commerce.

TABLEAU 9.1**Plaintes antidumping déposées contre des pays en transition**

Groupes de pays	Nombre de cas
Pays industriels	62
Pays en développement	99
Pays en transition	3
Tous pays	164

Source : Base de données de l'Organisation mondiale du commerce.

L'UTILISATION DE PLUS EN PLUS FRÉQUENTE DES MESURES ANTIDUMPING PAR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

L'utilisation des mesures antidumping est en relation étroite avec l'ouverture d'une économie. Comme on l'a noté, les pays en développement qui ont libéralisé leur commerce extérieur durant les années 90 en sont venus à considérer les mesures antidumping comme un instrument les aidant à s'adapter à un régime commercial libéralisé (en fait, dans cette même logique, la Banque mondiale a encouragé et aidé plusieurs pays en développement à se doter d'une législation antidumping). En partie pour cette raison, les pays en développement représentent désormais la moitié environ de toutes les actions antidumping engagées (figure 9.2). De plus, il est à craindre que sans une modification de la législation antidumping, elle deviendra la prochaine forme de protectionnisme utilisée dans l'industrie textile à partir de 2005.

Les pays en développement se trouvent ainsi face à un grave dilemme : ils doivent trouver un équilibre entre leurs besoins d'exporter vers les pays industriels et leurs besoins de protéger leur industrie nationale, en s'adaptant à un nouvel environnement commercial. Pour cette raison, ils ont choisi de ne pas attaquer le système antidump-

MESURES ANTIDUMPING

**ENCADRÉ 9.2 LES MESURES ANTIDUMPING COMME FORME DE HARCÈLEMENT COMMERCIAL :
LE CAS DES POISSONS-CHATS VIETNAMIENS**

Le Viet Nam, qui cherche à obtenir des devises grâce à ses exportations et qui cherche à trouver pour ses paysans pauvres d'autres possibilités d'emploi, développe son aquaculture. L'un des principaux produits de ce secteur est le poisson-chat, que le Viet Nam a commencé à exporter aux États-Unis en 1996. En 2001, ces importations américaines avaient atteint 9 millions de livres, soit 1,7 % de la consommation américaine de poisson-chat.

En dépit de cette pénétration bien limitée du marché, la *Catfish Farmers of America* a engagé contre le Viet Nam une action énergique, faisant du lobbying auprès du Congrès américain pour qu'il adopte une loi interdisant expressément de désigner sous le nom de poisson-chat d'autres espèces que *Ictalurus punctatus*, de la famille des Ictaluridés, alors que le poisson-chat vietnamien est de la famille *Pangasius*. Cet organisme a également financé une campagne pour convaincre les consommateurs d'acheter uniquement le poisson-chat américain, décrivant le poisson-chat vietnamien comme élevé dans des conditions manquant d'hygiène. La fausseté de cette allégation a été démontrée par une équipe de l'Us Department of Agriculture qui s'est rendue dans les lieux de pêche du delta du Mékong.

Même si le poisson-chat vietnamien a dû être désigné sous l'étiquette « basa » ou « tra », cela n'a pas empêché les exportations de poisson-chat vietnamiennes d'augmenter. Et cela a amené le dépôt d'une plainte pour dumping contre les exportateurs vietnamiens de filets de poisson congelé. Par la suite, la US International Trade Commission a déterminé qu'il était raisonnable de supposer que l'industrie américaine était exposée à un préjudice important en raison des importations de certains "filets de poisson congelé" en provenance du Viet Nam, vendus aux États-Unis à un prix inférieur à un niveau équitable.

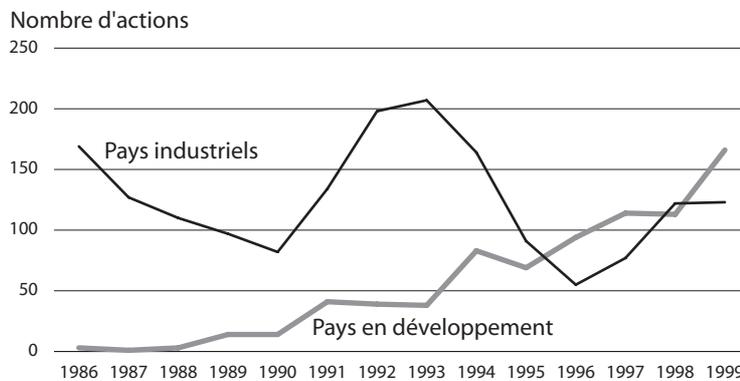
Cette action, qui marque la première plainte pour dumping contre le Viet Nam, soulève deux questions intéressantes. La première est de savoir si le Viet Nam sera traité comme n'étant pas une économie de marché, aux fins de l'enquête, ce qui exigerait une méthodologie différente, faisant appel par exemple à un pays équivalent au Viet Nam pour les comparaisons de prix (on a proposé l'Inde). Cela, non seulement, rendrait plus probable une réponse positive à la question du dumping, mais aurait aussi des conséquences plus larges et plus graves pour l'accession du Viet Nam à l'OMC, dont les conditions sont en cours de négociation. Le deuxième problème a trait à la définition du produit semblable. Alors que le droit américain établit que les poissons-chats vietnamiens ne peuvent être étiquetés avec cette désignation, les poissons basa et tra sont considérés comme un produit similaire dans les enquêtes antidumping.

Les exportateurs vietnamiens paieraient, croit-on savoir, 469 dollars de l'heure à un cabinet d'avocats de Washington pour défendre leur cause, alors qu'un pêcheur de poisson-chat dans le delta du Mékong gagne moins de 35 dollars par mois. Cette disparité frappante démontre la nécessité de règles multilatérales plus rigoureuses et d'un traitement spécial et différencié prenant la forme de seuils réels de parts des marchés d'importation, afin de protéger les exportateurs des petits pays en développement et les nouveaux entrants sur les marchés contre le harcèlement commercial.

Source : Nguyen Hong, 2002a, b; Saigon Times Weekly, 2002; Duc Dan, 2002; Luu Phan et Huynh Kim, 2002; Luu Phan, 2002; Tan Duc, 2002; *Vietnam News*, 2002a, b, c.

ing lui-même, mais au contraire chercher à en rendre les règles plus précises, de façon que leurs exportateurs soient moins vulnérables au droit antidumping. Ils ont accompli quelques progrès à cet égard, en améliorant l'application des dispositions existantes au traitement spécial et différencié, en leur faveur, dans le contexte du règlement des différends et ont obtenu l'inscription de plusieurs questions antidumping parmi les questions à négocier, dans leurs propositions sur les questions et préoccupations relatives à la mise en oeuvre. Parmi ces propositions figurent plusieurs qui ont trait à un relèvement des seuils pour les parts des importations, une augmentation des marges de dumping pour les importations provenant des pays en développement et une plus grande flexibilité en faveur des pays les moins avancés dans l'application des mesures antidumping.

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

FIGURE 9.2**Actions antidumping engagées par des pays industriels et en développement**

Source : Base de données de l'Organisation mondiale du commerce.

De nombreux pays en développement, surtout en Afrique, se sont plaints amèrement de ce qu'ils perçoivent comme un dumping massif dans leurs marchés – alors qu'ils n'ont pas les spécialistes nécessaires ni les ressources administratives pour lutter contre ce phénomène. Alors que certains pays tels que les États-Unis ont offert de les aider à renforcer leurs administrations de ce domaine, il n'est pas certain que de tels efforts représenteraient le meilleur usage possible de ressources rares dans ces pays en développement, surtout parce que ces pays n'auront peut-être jamais les ressources voulues pour envoyer des spécialistes mener des enquêtes dans les pays exportateurs.

PERSPECTIVES

Les autorités américaines sont restées intransigeantes alors qu'on leur demandait avec insistance de modifier les règles antidumping, jusqu'à la réunion ministérielle de l'OMC à Doha où, sous l'effet d'intenses pressions, elles ont accepté d'envisager de réexaminer et de préciser les disciplines antidumping afin de les renforcer. Pourtant, le US Trade Act de 2002 crée des obstacles à toute modification de la législation antidumping américaine.

Celle-ci est devenue un instrument protectionniste, qui fausse les conditions des échanges entre pays en développement, étant donné l'état de la législation dans les pays industriels et le coût élevé d'une défense contre une action antidumping. L'accord antidumping devrait être révisé et on devrait envisager de rendre possible l'utilisation d'autres instruments, et notamment un renforcement des régimes de la concurrence interne. Cela aiderait à réduire l'incidence des actions découlant de fluctuations naturelles à court terme entre les niveaux de prix dans deux pays qui commercent entre eux, sous l'effet des disparités des cycles conjoncturels, des fluctuations de taux de change ou des niveaux différents d'économie d'échelle dans la production. Il est également essentiel que soient introduits dans l'accord des seuils adéquats pour les parts de marché dans les importations des pays industriels de façon à ce que les industries des pays en développement qui cherchent à pénétrer sur les marchés mondiaux, ne voient pas leurs efforts ruinés d'emblée par des actions antidumping dans les grands pays importateurs.

De plus, des mesures devraient être prises pour éviter que les pays en développe-

MESURES ANTIDUMPING

ment soient systématiquement défavorisés dans les procédures, en leur accordant une aide technique, notamment en leur laissant suffisamment de temps et en leur accordant des ressources pour pouvoir se conformer aux demandes de l'autorité qui mène l'enquête antidumping. En outre, dans les procédures antidumping engagées contre eux, on pourrait accorder aux pays en développement des marges de dumping de minimis plus élevées, et relever les seuils de parts d'importation (Vermulst, 2000). La révision de l'accord antidumping, pour réduire le nombre d'affaires non justifiées contre les pays en développement, aiderait également ces pays à profiter un peu plus de leur participation accrue au commerce mondial.

RÉFÉRENCES

- Anderson, B. K., 1993. « Anti-dumping Laws in the United States: Use and Welfare Consequences ». *Journal of World Trade* 27 (2): 99–117.
- CNUCED, 1998. « Globalization and the International Trading System: Issues Relating to Rules of Origin ». ITCD/TSB/2. Genève.
- , 2000. *Positive Agenda and Future Trade Negotiations*. Genève et New York, Nations Unies.
- Duc Dan, 2002. « An Ideal Breeding Environment ». 10 août, *Saigon Times Weekly*.
- Finger, J. Michael, 2002. « Issues and Options for US-Japan Trade Policies ». Robert M Stern, dir. de publ., *Studies in International Economics*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Finger, J. Michael et Philip Schuler, 1999. « Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge ». Washington, Groupe de recherche sur le développement, Banque mondiale.
- Finger, J. Michael, Francis Ng et Sonam Wangchuk, 2001. « Anti-dumping as Safeguard Policy ». Washington, Groupe de recherche sur le développement, Banque mondiale.
- Grey, Rodney, 1999. « The Relationship between Anti-Dumping Policy and Competition Policy ». Document de base de la CNUCED. Genève, CNUCED.
- Kempton, Jeremy, Peter Holmes et Cliff Stevenson, 1999. « Globalization of Anti-Dumping and the EU ». Document de travail 32, Sussex European Institute, University of Sussex.
- Law Press China, 2001. *Compilation of Legal Instruments on China's Accession to the WTO*. Beijing.
- Lindsey, Brink, 1999. « The US Anti-dumping Law: Rhetoric versus Reality ». Trade Policy Analysis 7. Washington, Cato Institute.
- Luu Phan, 2002. « The Catfish War ». 26 janvier, *Saigon Times Weekly*.
- Luu Phan et Huynh Kim, 2002. « New Stature ». 26 janvier, *Saigon Times Weekly*.
- Maskus, Keith et John Wilson, 2000. « Quantifying the Impact of Technical Barriers to Trade: A Review of Past Attempts and the New Policy Context ». Présentation à l'atelier de la Banque mondiale, « Quantifying the Trade Effect of Standards and Technical Barriers: Is It Possible? », 27 avril, Washington.
- McGee, Robert et Yeomin Yoon, 1998. « Anti-dumping and the People's Republic of China: Five Case Studies ». *Asian Economic Review* 41 (2): 208–17.
- Ngoc Hai, 2002. « Aid Group Slams US Catfish Charges ». 12 au 18 août, *Viet Nam News*.
- Nguyen Hong, 2002a. « Agifish Proves a Catch for Investors ». 5 au 11 août, *Vietnam Investment Review*.
- , 2002b. « Catfish Spat Now "a Fight to the Finish" ». 29 juillet au 4 août, *Vietnam Investment Review*.

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

- OCDE, Département économique, 1996. *Antitrust and Market Access: The Scope and Coverage of Competition Laws and Implications for Trade*. Paris, OCDE.
- Prusa, Thomas, 1999. *On the Spread and Impact of Anti-dumping*. Document de travail NBER 7404. Cambridge (É.-U.). National Bureau of Economic Research.
- Réseau du tiers monde, 2001. « The Multilateral Trading System: A Development Perspective ». Document de base établi pour the projet Commerce international et développement humain durable. New York, PNUD.
- Saigon Times Weekly*, 2002. « The Competitive Edge of Basa Fish ». 27 juillet.
- Tan Duc, 2002. « Unexpected Famous ». *Saigon Times Weekly*, 5 janvier.
- Trebilcock, Michael J., et Robert Howse, 1995. *Regulation of International Trade*. Routledge, Londres et New York.
- US Congressional Budget Office, 2001. *Anti-dumping Action in the United States and around the World: An Update*. Washington.
- Vermulst, Edwin, 2000. « Anti-dumping and Countervailing Duties ». In CNUCED, *Positive Agenda and Future Trade Negotiations*. Genève et New York, Nations Unies.
- Viet Nam News, 2002a. « Seafood Exporters – Hurt by Catfish Row ». 17 août.
- , 2002b. « US Catfish Industry Went Fishing for a Scapegoat and Hauled in Viet Nam ». 10 août.
- , 2002c. « VASEP Seeks Fair Decision from US ». 10 août.



CHAPITRE 10

LES SUBVENTIONS

L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (Accord SMC) régit l'emploi de subventions et régleme les mesures que les pays peuvent prendre pour compenser leurs effets sur le commerce. Cet accord est un prolongement du Code du Cycle de Tokyo sur les subventions (adopté en 1979), auquel il ajoute une précision très importante en définissant le terme subvention, si bien qu'il est le premier accord international à déterminer quel est le niveau acceptable des aides publiques à la production et à l'exportation.

L'Accord SMC définit trois catégories de subventions : subventions prohibées, subventions pouvant donner lieu à une action et subventions ne donnant pas lieu à une action. Il ne s'applique pas aux subventions à l'agriculture durant la période d'application de la « clause de paix » de l'Accord sur l'agriculture – c'est-à-dire jusqu'à la fin de 2003. Il contient des mesures concrètes de traitement spécial et différencié des pays en développement, mais beaucoup de ces pays pensent qu'il y a un déséquilibre entre les mesures que peuvent appliquer les pays industriels et celles que peuvent appliquer les pays en développement. En outre, ils ont l'impression que l'accord ne tient pas compte des besoins de leur développement. Ils ont fait de nombreuses propositions visant à l'améliorer.

DÉFINITION ET LIMITATION DES SUBVENTIONS

Comme les droits de douane, les subventions sont employées pour promouvoir le développement industriel. Toutefois, elles faussent moins le commerce que les droits de douane car elles n'ont d'effet que sur la structure de la production de certains produits, alors que les droits de douane influencent non seulement la production mais aussi la consommation. Les négociations commerciales multilatérales, depuis l'élaboration de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1947 (GATT) ont cherché à instaurer une certaine discipline en ce qui concerne l'emploi de subventions. Les dispositions assez peu contraignantes adoptées au départ ont été durcies en 1955 avec de nouvelles dispositions visant les subventions à l'exportation. En 1961, les pays industriels ont accepté d'interdire les subventions à l'exportation de produits agricoles.

Le Code sur les subventions, adopté durant le Cycle de Tokyo, a imposé des règles encore plus rigoureuses et, bien qu'il soit facultatif, de nombreux pays en développement l'ont accepté car c'était le seul moyen de bénéficier de l'application du critère de préjudice de la loi des États-Unis sur les droits compensatoires. Durant les années 80, les subventions sont restées une source de tension dans les relations commerciales internationales. Au moment du lancement du Cycle d'Uruguay, en 1986, il était évident qu'il fallait définir plus précisément les subventions et les mesures compensatoires admises (Sajjanhar, 2000).

Selon l'Accord SMC, est considérée comme subvention une contribution finan-

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

cière des pouvoirs publics qui confère un avantage, que ce soit directement ou par le biais d'un tiers. Cette définition enveloppe des pratiques telles que la fourniture de biens et de services par l'État, le sacrifice de recettes fiscales et les mesures de soutien des revenus ou des prix.

La notion de spécificité joue un rôle clef dans l'accord. Pour qu'elle puisse donner lieu à une action, il faut qu'une subvention soit spécifique, c'est-à-dire qu'elle soit réservée à une entreprise, à une branche de production ou à un groupe d'entreprises ou de branches de production. Si un pays importateur détermine qu'une subvention spécifique cause un dommage à sa branche de production nationale, il peut appliquer des droits compensatoires. Si les subventions évincent des exportateurs sur des pays tiers et causent un dommage grave aux exportateurs, ceux-ci peuvent recourir à un mécanisme de règlement des différends accéléré. Les subventions prohibées sont notamment celles qui sont subordonnées à des prescriptions de résultats à l'exportation ou d'emplois de produits d'origine nationale. Les subventions prohibées sont aussi assujetties aux procédures accélérées de règlement des différends. Si la procédure confirme que la subvention est bien prohibée, celle-ci doit être immédiatement supprimée et il n'est pas nécessaire de démontrer l'exigence d'un dommage ou d'un préjudice. (Les disciplines que l'Accord SMC applique aux subventions aux produits industriels sont beaucoup plus rigoureuses que celles prévues par l'Accord sur l'agriculture pour les subventions à l'agriculture; voir chapitre 5.)

L'Accord SMC définit aussi une catégorie de subventions qui, bien que spécifiques, ne peuvent pas donner lieu à une action, ce qui signifie que l'on ne peut pas les contester ni appliquer de droits compensatoires. Il s'agit notamment des subventions à la recherche industrielle et aux activités de développement préconcurrentielles, de l'aide aux régions défavorisées et de certaines formes d'aide pour l'adaptation des installations à de nouvelles règles environnementales. Ces dispositions, énoncées à l'article 8 de l'Accord, devaient s'appliquer pendant cinq ans après sa signature (c'est-à-dire jusqu'à la fin de 1999 pour les membres fondateurs de l'OMC), après quoi les membres devaient l'examiner pour déterminer s'il convenait de maintenir la catégorie des subventions ne donnant pas lieu à une action. L'examen n'ayant pas eu lieu, ces dispositions ont théoriquement cessé de s'appliquer. Toutefois, en raison de l'importance politique des subventions dans certains pays industriels, il semble y avoir un accord tacite pour ne pas les contester.

Avant d'appliquer un droit compensatoire, un pays doit suivre les dispositions de l'Accord SMC qui définissent les paramètres des procédures et des enquêtes. L'Accord énonce les critères économiques dont il faut tenir compte pour évaluer la situation de la branche de production et exige que les autorités chargées de l'enquête établissent un lien de causalité entre les importations de produits subventionnés et la branche de production affectée. Si la subvention représente moins de 1 % de la valeur des importations, l'enquête doit être close. Toutefois, les pays importateurs sont autorisés à faire une évaluation cumulative du dommage, c'est-à-dire que des fournisseurs relativement petits peuvent être assujettis à des droits compensatoires dans la mesure où ils contribuent à causer un dommage à la branche de production du pays importateur. Si les droits compensatoires sont justifiés, leur taux ne doit pas dépasser le taux équivalant à la subvention. De plus, ces mesures doivent être levées dans les cinq ans à moins qu'un réexamen détermine que leur levée entraînerait une poursuite du dommage.

LES SUBVENTIONS

ENCADRÉ 10.1 LES SUBVENTIONS—UN OUTIL ESSENTIEL POUR LE DÉVELOPPEMENT

Des subventions directes et indirectes à l'exportation d'un montant assez important ont joué un rôle majeur dans la croissance rapide de bon nombre des pays en développement qui ont réussi leur décollage. Chez les tigres de l'Asie de l'Est (République de Corée, Malaisie, Singapour et Province chinoise de Taiwan), les subventions ont beaucoup contribué à la mise en œuvre des politiques de promotion des exportations qui ont été employées pour créer de nouvelles industries. La Corée a subventionné les entreprises capables d'atteindre les objectifs d'exportation au moyen de crédits à l'exportation et de prêts à long terme dont les taux d'intérêt réels étaient négatifs (voir chapitre premier). Ces politiques ont permis aux pays concernés de devenir des producteurs et des exportateurs de premier plan dans un certain nombre de secteurs industriels modernes comme ceux des produits électroniques, des semi-conducteurs et des navires, dans une mesure allant bien au-delà des limites de leur avantage comparatif. Même les pays qui n'ont cherché à développer leurs industries que sur la base de l'avantage comparatif ont eu recours à des subventions à l'exportation. Ainsi, au milieu des années 80, le Chili a appliqué des remises d'impôt pour stimuler les exportations de produits non traditionnels, essentiellement des produits provenant des ressources naturelles transformées, qui sont considérés aujourd'hui comme l'origine de la prospérité des producteurs de vin, de raisin et de cellulose du pays.

Source : Amsden, 1989; Helleiner, 1994; Silva, 1999; Wade, 1990.

LES ENJEUX POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN

L'Accord SMC prévoit un traitement spécial et différencié des pays en développement au moyen de différentes périodes transitoires et de critères liés au niveau de revenus, à la valeur du commerce et au niveau des subventions. Les membres de l'OMC qui sont des PMA où dont le PNB par habitant est inférieur à 1 000 dollars par an ne sont pas soumis à la prohibition des subventions à l'exportation. Suite à la décision sur les questions et préoccupations relatives à la mise en œuvre, adoptée à la Conférence ministérielle de 2001 qui s'est tenue à Doha (Qatar), les pays en développement continueront de bénéficier de ce traitement tant que leur PNB par habitant ne dépasse pas ce seuil pendant au moins trois années consécutives. De plus, les pays qui perdent le droit au traitement préférentiel en raison de l'augmentation de leur PNB par habitant recouvrent ce droit si leur PNB par habitant retombe en dessous de 1 000 dollars. Les autres pays en développement bénéficient d'un délai de 8 ans (jusqu'à la fin de 2002) pour honorer les nouvelles obligations.

Les pays en développement jouissent aussi de seuils différents pour l'application des droits compensatoires. Les seuils appliqués aux produits provenant des pays en développement en termes de montant unitaire des subventions et de volume des importations subventionnées sont plus élevés.

Néanmoins, les pays en développement pensent qu'il y a un déséquilibre important entre les pays industriels et les pays en développement dans l'Accord SMC. Étant donné l'importance des subventions aux premiers stades du développement industriel (encadré 10.1), il est probable que ce déséquilibre aggravera les problèmes de développement humain dans les pays en développement et entraînera un élargissement de l'écart entre les niveaux de développement des différents pays. De plus, bon nombre de pays en développement n'ont pas été autorisés à se prévaloir des dispositions prévues en leur faveur dans l'Accord SMC parce que les conditions auxquelles les institutions internationales de financement subordonnent leurs prêts les obligent à réduire et à éliminer les subventions d'application générale et non spécifiques qui en vertu de l'Accord ne donnent pas lieu à une action. Ces conditions font peu de cas des droits des pays en développement dans le cadre des accords de l'OMC et les obligent

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

ENCADRÉ 10.2 LES PETITES ÉCONOMIES, LES SUBVENTIONS À L'EXPORTATION ET LES MESURES COMPENSATOIRES

Pour pouvoir opérer de façon efficace lorsque le marché intérieur est limité, les usines établies dans des petits pays en développement doivent exporter une grande proportion de leur production, généralement entre 45 et 85 %. De plus, il est très fréquent qu'un seul des principaux partenaires commerciaux du pays en développement absorbe la majeure partie de ces exportations. Lorsque ces exportations sont subventionnées, elles risquent d'inciter les grands pays importateurs à appliquer des droits compensatoires. Comme ces droits s'appliquent généralement à une grande partie de la production de l'usine, ils peuvent être dévastateurs.

En revanche, une usine de capacité similaire qui bénéficierait de subventions similaires dans un grand pays exportateur, n'exporte en général qu'une petite partie de sa production, si bien que l'application par un petit pays importateur de droits compensatoires n'aura guère de répercussion sur ses bénéficiaires. Les droits compensatoires pourraient donc inciter les investisseurs à établir leurs usines dans des grands pays qui recourent souvent à des droits compensatoires.

Source : CNUCED, 1994.

ent en fait à consentir des concessions commerciales supplémentaires allant bien au-delà de leurs engagements dans le cadre de l'OMC. Cela montre bien l'incohérence de la politique économique mondiale.

Alors que le code des subventions du Cycle de Tokyo autorisait les pays en développement à verser des subventions à l'exportation lorsque cela était nécessaire pour leur développement, l'Accord SMC étend la prohibition des subventions à l'exportation à la plupart des pays en développement, ce qui limite leur marche de manœuvre. Les pays en développement ont des problèmes avec l'application de ces dispositions en raison du fait qu'ils auraient besoin d'employer des subventions à l'exportation pour promouvoir leur développement et que les dispositions ne tiennent pas compte de certaines caractéristiques de ces pays, qui limitent leur compétitivité.

Les subventions à l'exportation jouaient un rôle important dans le développement de nombreux pays industriels ou émergents (Helleiner, 1994; Voir encadré 10.1). La prohibition des subventions à l'industrie est automatiquement discriminatoire à l'égard des petits pays, dans lesquels la production n'est viable que si une grande partie est exportée. Bon nombre de ces pays ne sont pas des pays à bas revenu et ils n'ont donc pas droit à l'exemption que l'Accord prévoit pour les PMA et les autres pays dont le PNB par habitant est inférieur à 1 000 dollars par an (encadré 10.2).

Encouragés par une coalition de sociétés transnationales, de nombreux pays en développement ont compris que l'expiration, à la fin de 2002, de la période de transition durant laquelle ils sont autorisés à verser des subventions à l'exportation, compromettrait la compétitivité de leurs zones franches. Ils ont donc demandé et obtenu une prorogation, dans le cadre de la décision de Doha sur les questions et préoccupations liées à la mise en œuvre. Certains pays en développement toutefois se sont opposés à cette démarche, soutenant qu'elle revenait à autoriser les pauvres des pays en développement à subventionner les investisseurs et consommateurs riches des pays industriels.

En Asie de l'Est et du Sud-Est par exemple, la proportion de femmes dans la main-d'œuvre des zones franches travaillant pour l'exportation peut atteindre 80 % (UNIFEM, 2000). Les données relatives à l'inégalité des salaires entre les sexes sont peu concluantes, mais il semble clair que la déréglementation du marché du travail affaiblit les droits des travailleurs en général et les droits des travailleuses en particulier. Les conditions de travail dans les zones franches illustrent bien ce phénomène

LES SUBVENTIONS

car dans beaucoup de ces zones franches le droit national du travail ne s'applique pas (Sen, 1999).

En outre, contrairement au code du Cycle de Tokyo qui n'interdisait que les subventions à l'exportation, l'Accord SMC interdit à la fois les subventions à l'exportation et les subventions subordonnées à l'emploi d'intrants d'origine nationale, de préférence à des intrants importés (Sajjanhar, 2000). Concrètement, cela signifie que les pays ne peuvent pas employer de subventions à l'appui d'une politique de remplacement des importations.

Les subventions ne donnant pas lieu à une action, telles qu'elles sont définies à l'article 8 de l'Accord, sont aussi biaisées au détriment des pays en développement. Les subventions employées avant tout par des pays industriels –c'est-à-dire les subventions à la recherche-développement et aux régions défavorisées– ne donnent pas lieu à une action. En revanche, les subventions servant à promouvoir le développement d'une industrie nationale –instrument employé surtout par des pays en développement pour diversifier et moderniser leurs industries d'exportation– sont prohibées ou peuvent donner lieu à une action. Toutefois, il conviendrait de développer la notion de subventions ne donnant pas lieu à une action car elle pourrait donner aux pays en développement la marge de manœuvre dont ils ont besoin pour mettre en œuvre une politique de développement humain.

Dans plusieurs domaines, les règles ne tiennent pas compte des caractéristiques inhérentes aux pays en développement. En effet, par exemple, dans ces pays, le coût du capital est élevé, et cela a joué un rôle majeur dans la contestation par le Canada des aides versées par le Brésil à son industrie aéronautique. Par ailleurs, de nombreux pays en développement ont du mal à gérer efficacement un système de TVA. En conséquence, ils ne peuvent pas rembourser la TVA payée sur les intrants lorsque les produits sont exportés, si bien que la TVA est de fait une taxe à l'exportation.

Les politiques économiques tendent à favoriser les soutiens de famille masculins, il est donc fréquent que les femmes doivent travailler plus (le triple fardeau, voir chapitre premier) pour un salaire moindre. Vu l'importance du rôle des femmes dans l'agriculture et pour la sécurité alimentaire (voir chapitre 5), cela a faussé les politiques agricoles et la consommation. Il faudrait donc que les subventions et les crédits à l'exportation, ainsi que les autres subventions et prestations financées par le budget national, tiennent compte de l'inégalité entre les sexes et d'autres distorsions. De même, il faudrait concevoir des prêts bonifiés (dans le cadre de la politique monétaire) de façon à réduire et à éliminer ces distorsions. Le Viet Nam a cherché à résoudre ce problème au moyen d'un programme de subventions, notifié dans le cadre des négociations d'accession à l'OMC, qui permet aux entreprises d'obtenir un rabais de l'impôt sur les bénéfices pour les dépenses de santé et de formation engagées en faveur de leurs travailleuses.

Le fait que les subventions à l'agriculture sont plus tolérées que les subventions à l'industrie apparaît comme une autre cause majeure de déséquilibre entre les pays industriels et les pays en développement. En vertu des règles actuelles, les pays industriels peuvent continuer de verser d'énormes subventions à l'agriculture alors que les subventions auxquelles recourent surtout les pays en développement sont de fait prohibées. De plus, les subventions des pays en développement sont négligeables par rapport à celles des pays industriels. En vertu de l'Accord sur l'agriculture, les États-Unis sont autorisés à verser chaque année 363 millions de dollars de subventions à l'exportation de blé et de farine de blé, et l'UE est autorisée à verser 1,4 milliard de dollars (Cairns Group, 2000). À titre de comparaison, en 1996, le montant total du

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

ENCADRÉ 10.3 LA PÊCHE AUX SUBVENTIONS

Le secteur des pêches a de nombreuses caractéristiques communes avec celui de l'agriculture, et notamment le fait qu'il crée beaucoup d'emplois et fournit d'importantes recettes d'exportation dans les pays en développement, mais il n'est pas visé par l'Accord sur l'agriculture. Toutefois, l'Accord SMC lui non plus ne discipline pas les subventions énormes que certains grands pays industriels versent à leurs pêcheurs. Ces subventions se sont traduites par un important excédent de capacités de pêche partout dans le monde. Cela a conduit les flottes des pays qui versent ces subventions à surexploiter les stocks de pêche en haute mer et leur gouvernement à négocier des accords iniques pour l'accès aux eaux territoriales des pays en développement. Tout cela a entraîné un épuisement des stocks, une baisse des revenus des pêcheurs pauvres des pays en développement et des menaces pour la sécurité alimentaire de ces pays. Dans la déclaration de Doha, les ministres ont considéré que les subventions à la pêche devraient être une des questions prioritaires à traiter dans le cadre des règles de l'OMC et du programme de travail sur les liens entre commerce et environnement.

Source : Porter, 2000; ICTSD, 1999; Deere, 2000.

programme de subventions aux exportations de produits non traditionnels du Chili a été de 126 millions de dollars (Macario, 1998), et la plupart des autres pays en développement ont encore moins les moyens de verser des subventions. Les subventions à la pêche versées par certains pays industriels posent un problème similaire (encadré 10.3).

RECOMMANDATIONS

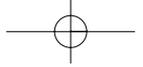
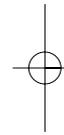
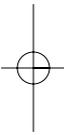
Le programme de Doha donne aux pays en développement l'occasion de faire valoir leurs propositions de modification de l'Accord SMC (Das, 2002). Ces propositions, reprises dans un document intitulé *Compilation of Outstanding Implementation Issues Raised by Members*, peuvent être abordées dans les négociations sur les règles de l'OMC, dans le but de ménager aux pays en développement une plus grande marge de manœuvre pour conduire des politiques de développement humain.

Les «tigres» d'Asie de l'Est ont montré qu'il était possible d'employer les subventions à bon escient et il convient donc que la révision de l'accord donne à d'autres pays en développement la possibilité de recourir à cet instrument pour promouvoir leur développement industriel. Il convient d'examiner la question des subventions du point de vue de la politique nationale. La définition d'une nouvelle catégorie de subventions ne donnant pas lieu à une action qui sont essentielles pour le développement des pays en développement constituerait une avancée importante en donnant à ces pays une plus grande latitude dans l'emploi de subventions à l'exportation.

LES SUBVENTIONS

RÉFÉRENCES

- Amsden, Alice, 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford (R.-U.), Oxford University Press.
- . 2001. *The Rise of 'The Rest': Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. New York, Oxford University Press.
- CNUCED, 1994. *Assessment of the Outcome of the Uruguay Round*. Genève.
- Das, Bhagirath Lal, 2002. « The New Work Programme of the WTO ». Penang (Malaisie), Réseau du tiers monde.
- Deere, Carolyn, 2000. *Net Gains: Linking Fisheries Management, International Trade and Sustainable Development*. Washington, Island Press.
- Helleiner, Gerald K., 1994. « Introduction ». In Gerald K. Helleiner, dir. de publ. *Trade Policy and Industrialization in Turbulent Times: New Perspectives*. New York, Routledge.
- ICTSD (International Centre for Trade and Sustainable Development), 1999. *Fish for Thought*. Genève.
- Macario, Carla, 1998. « Why and How Do Manufacturing Firms Export Evidence from Successful Exporting Firms in Chile, Colombia and Mexico ». Thèse de doctorat. Columbia (É.-U.), University of Missouri.
- Porter, Gareth, 2000. « Fisheries, Subsidies, Overfishing, and Trade: Towards a Structured Discussion ». Environment and Trade Monograph Series. Nairobi (Kenya), Programme des Nations Unies pour l'environnement.
- Sanjjanhar, Ashok, 2000. « Subsidies ». In *Positive Agenda and Future Trade Negotiations*. Genève et New York, CNUCED.
- Sen, Gita, 1999. « Engendering Poverty Alleviation: Challenges and Opportunities ». *Development and Change* 30: 685–92.
- Silva Torrealba, Francisca, 1999. « La inversión en el sector agroindustrial Chileno ». Serie Reformas Económicas 46. Santiago (Chili), CEPALC.
- UNIFEM, 2000. *Le progrès des femmes à travers le monde, 2000*. New York, Fonds de développement des Nations Unies pour la femme.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton (É.-U.), Princeton University Press.





CHAPITRE 11

LES ASPECTS DES DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE QUI TOUCHENT AU COMMERCE

« Si la nature a créé une chose moins susceptible que toutes les autres de faire l'objet d'une propriété exclusive, c'est l'action de la puissance pensante appelée idée ... le fait que les idées doivent librement circuler de l'un à l'autre dans le monde, pour l'instruction morale et mutuelle de l'homme et l'amélioration de sa condition, semble expressément avoir été conçu, avec bienveillance, par la nature ».

–Thomas Jefferson, 1813

La difficile insertion de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) dans le régime commercial multilatéral a été entourée, plus que tout autre résultat des négociations commerciales d'Uruguay, de controverse. Cela résulte des vastes implications des ADPIC pour le développement humain dans les domaines de la technologie, de la santé publique, de l'éducation, et de la préservation, de la gestion et de la propriété des connaissances traditionnelles et des ressources biologiques.

L'ACCORD SUR LES ADPIC

L'Accord sur les ADPIC cherche à établir des normes minimales de respect des droits de propriété intellectuelle (voir annexe 11.1 et encadré 11.1). L'accord comprend trois principaux éléments. Le premier expose la teneur et l'orientation générale des objectifs de l'accord. Les pays membres conviennent de respecter des normes minimales de protection de toute propriété intellectuelle, appliquées à toutes les technologies qui concernent les produits et les procédés de fabrication. Par propriété intellectuelle, il faut entendre les droits d'auteur, les marques de fabrique, les indications géographiques, les dessins industriels, les circuits intégrés, les brevets et les secrets de fabrique. Le but est d'équilibrer innovation et diffusion de la technologie à l'avantage mutuel des producteurs et des utilisateurs, de façon à promouvoir le bien-être social et économique (Parties I et II, articles 1 à 40).

Le deuxième élément définit les procédures civiles et administratives générales qui permettent de faire respecter les droits de propriété intellectuelle (Partie III, articles 41 à 64; Parties IV et V), avec un exposé détaillé des obligations des États, des mesures provisoires et des mesures correctives prévues par le mécanisme de règlement des différends. Le troisième élément porte sur les besoins des consommateurs de technologie. En échange des droits prévus dans la première section, l'accord reconnaît la nécessité d'arrangements transitoires, de transferts de technologie et d'une coopération technique au profit des pays les moins avancés (Parties VI et VII, articles 65 à 73).

Les dispositions de l'accord qui protègent la propriété intellectuelle sont spécifiques, contraignantes et pouvant donner lieu à une action. Elles définissent l'étendue des droits de propriété intellectuelle (tous les produits et procédés dans toutes les technologies), la longueur de la protection offerte par un brevet (20 ans), l'étendue des

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

ENCADRÉ 11.1 LES ADPIC : HISTORIQUE

La Convention de Paris, qui remonte à 1883, constitue la première tentative d'accord multilatéral sur les moyens de protéger les droits de propriété intellectuelle; 14 pays s'étaient à l'époque accordés sur les grands principes de l'égalité de traitement, du droit de priorité, de l'indépendance des brevets, et sur les principes généraux de la concession de licences, et de la révocation des brevets ainsi que sur les règles de la concurrence abusive (Roffe, 2000). En 1998, 155 pays étaient signataires de la Convention de Paris. Cette convention a joué un rôle important dans la diffusion de la législation nationale sur les brevets, mais les différentes législations nationales différaient en fonction des caractéristiques et des besoins de chaque pays.

À la fin des années 60 et durant les années 70, un groupe de pays en développement, entraîné par ceux du Groupe andin, a commencé à réévaluer la propriété intellectuelle, ses implications pour le développement et la nécessité de réviser la Convention de Paris pour la rendre plus compatible avec les intérêts des pays en développement. Dans le cadre de ce mouvement de révision, de nombreux pays en développement qui s'étaient déjà dotés d'une législation des brevets ont tenté de la rendre plus équilibrée et plus flexible. Cette tendance à un affaiblissement de la protection des droits de propriété intellectuelle dans les pays en développement et l'importance grandissante des nouvelles technologies à fort contenu de connaissances ont été des considérations essentielles qui ont amené les États-Unis à pousser pour que les droits de propriété intellectuelle soient inscrits à l'ordre du jour des négociations commerciales multilatérales. Les États-Unis et la communauté européenne ont introduit la protection des droits de propriété intellectuelle dans les négociations de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) durant le Cycle de Tokyo, de 1978, sous la forme d'un projet de proposition ayant trait à la lutte contre les contrefaçons. Comme on n'est pas parvenu à un accord, les États-Unis ont alors diffusé un nouveau projet de texte en 1982 et ont soulevé la question lors d'une réunion d'experts du GATT en 1985.

Dans l'intervalle, le US Trade and Tariff Act de 1984 liait la protection de la propriété intellectuelle à l'application du système généralisé de préférences. En 1988, le Omnibus Trade and Competitiveness Act élargissait cette notion, en autorisant le Directeur du commerce international des États-Unis à dresser une liste des pays qui devaient améliorer, avant une date limite, leur protection des droits de propriété intellectuelle, les menaçant de sanctions dans le cas contraire. Les pays en développement, dans l'intervalle, consentaient seulement à discuter d'éclaircissements à apporter aux règles du GATT tels que les articles IX et XX d) sur les mesures restreignant le commerce des marchandises de contrefaçon. Ils considéraient que tout examen de normes substantielles de protection des droits de propriété intellectuelle était en dehors de la compétence du GATT et relevait au contraire de la juridiction exclusive de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI). Après deux années d'analyse, lors de réunions de hauts responsables tenues à Genève, le mandat du GATT a été précisé pour comporter des références expresses à la fixation de normes, au règlement des différends et aux arrangements transitoires.

Une première version a été soumise par la Communauté économique européenne, après des propositions avancées par les États-Unis, la Suisse et le Japon; elle reposait sur l'hypothèse de travail qu'une protection inadéquate, discrétionnaire ou excessive de la propriété intellectuelle risquait de fausser ou d'entraver les échanges commerciaux et devait, en tant que telle, être examinée dans le cadre du GATT, au titre de l'engagement unique. Quatorze pays en développement ont répondu par des propositions détaillées sur le commerce des marchandises de contrefaçon ou des marchandises pirates et sur les principes de l'utilisation des droits de propriété intellectuelle. Ces propositions incluaient également un examen détaillé de la portée des brevets, des licences obligatoires, de la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles, etc. Cela a permis au Président du groupe de négociations de fondre divers textes et d'établir une proposition détaillée qui serait soumise à l'examen de la réunion ministérielle tenue en 1990 et qui a conduit à la conclusion des négociations sur les ADPIC en décembre 1993. Sous sa forme finale, l'Accord sur les ADPIC s'appuyait sur des accords antérieurs figurant dans les Conventions de Paris, de Berne, de Rome et de Washington, mais était le premier à lier expressément les droits de propriété intellectuelle à des sanctions commerciales.

Source : CNUCED, 1994; Roffe, 2000.

LES ASPECTS DES DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

exceptions permises (limitée à des cas très précis) et les dispositions juridiques que doivent impérativement contenir les lois nationales sur les brevets. Le non-respect peut être contesté dans le cadre du mécanisme de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce. En revanche, les dispositions qui pourraient profiter aux consommateurs de technologie (c'est-à-dire principalement les pays en développement), telles que le transfert de technologie et la coopération technique, tout en étant également contraignantes en théorie, ne sont pas définies de façon précise, ce qui les rend difficiles à faire appliquer. La non-conformité d'une législation à ces dispositions est difficile à prouver et, en pratique, n'est assortie d'aucune pénalité. Les tentatives faites pour élaborer un code de conduite du transfert de technologie ont également échoué (Roffe, 2000).

La Déclaration de Doha, que l'on examinera plus loin, est une étape importante car elle tente de réconcilier l'Accord sur les ADPIC avec les impératifs du développement. Elle a clarifié la nécessité d'interpréter les ADPIC dans la perspective de la santé publique et conformément aux articles 7 et 8 (objectifs sociaux et économiques), elle offre des directives utiles pour l'interprétation non seulement des ADPIC mais également d'autres accords.

Les ADPIC ont également d'importantes conséquences pour la santé publique, la technologie et les connaissances, ainsi que pour les ressources biologiques. Les pays en développement risquent de se trouver défavorisés par l'Accord sur les ADPIC si celui-ci est considéré du point de vue du développement humain, et d'autres modèles de protection de la propriété intellectuelle devraient donc être conçus. Le cadre des négociations de l'OMC est par essence inadapté, car un accord asymétrique tel que l'Accord sur les ADPIC, et les questions de protection de la propriété intellectuelle devraient être dissociés de l'application de sanctions commerciales.

Dans l'intervalle, les pays devraient utiliser la marge de manoeuvre offerte par l'Accord sur les ADPIC pour interpréter et appliquer celui-ci de manière à contribuer au développement humain. Cela suppose l'application de dispositions de licences obligatoires, d'une façon systématique et efficace, en créant les précédents corrects dans les différends, en adoptant des systèmes sui generis différents qui équilibrent droits et obligations quand cela est prescrit, et qui utilisent le mécanisme d'examen de l'accord pour apporter une aide supplémentaire aux pays en développement.

ADPIC ET DEVELOPPEMENT

La justification économique de la protection de la propriété intellectuelle découle des défaillances du marché. Comme d'autres biens publics, la connaissance est un bien non rival (sa quantité ne diminue pas avec la consommation), non exclusif (et il est donc facile de le reproduire) mais son coût initial de production est élevé. En l'absence d'intervention, de ce fait, il est probable que ce bien soit insuffisamment produit. L'intervention peut prendre diverses formes. Les pouvoirs publics peuvent produire ou financer la production de connaissances. Ils peuvent subventionner les coûts privés de la production des connaissances ou ils peuvent accorder provisoirement des droits de propriété intellectuelle aux producteurs de connaissances. Normalement, une combinaison ou une autre de ces différentes interventions possibles est utilisée pour accroître la masse des connaissances. Accorder des droits temporaires suppose un système juridique de protection de la propriété intellectuelle qui organise et réglemente ces droits. L'Accord sur les ADPIC constitue une tentative de renforcer ce système au niveau international.

Les stratégies d'intervention appropriées dépendent des avantages et des coûts

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

ENCADRÉ 11.2 LES DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE ET LES FAITS

Brevet. Ginarte et Park (1997) constatent que la législation des brevets s'est renforcée durant les années 90. Maskus et Penubarti (1995) observent une relation en U entre brevets et revenu par habitant, ce qui indique qu'à de faibles niveaux de revenu, le nombre de brevets diminue à mesure que le revenu augmente, et qu'au-delà d'un certain seuil, le nombre de brevets augmente à proportion du revenu par habitant. La Banque mondiale situe ce seuil à un niveau de 750 000 dollars aux prix de 1985. Maskus (2000) déduit également que des brevets efficaces resteront en nombre limité à moins que les revenus des pays en développement augmentent bien au-delà des niveaux actuels.

Commerce. Maskus et Penubarti (1997) supposent également qu'une protection plus rigoureuse des brevets a des effets ambigus sur le commerce, puisqu'ils accroissent les importations (les coûts dissuasifs étant moins élevés et la demande effective étant accrue du fait de la sortie d'imitateurs locaux) ou peuvent diminuer les importations si les entreprises du pays d'accueil détiennent les brevets.

Capacité d'imitation. Smith (1999) constate qu'à mesure que la législation des brevets devient plus rigoureuse, des pays qui ont d'importantes aptitudes à l'imitation constatent la plus forte augmentation de leurs importations d'articles manufacturés, alors que les pays où les capacités d'imitation sont faibles constatent une détérioration de leurs termes de l'échange.

Diffusion de la technologie. Les modèles qui tentent de mesurer l'impact des droits de propriété intellectuelle sur la diffusion de la technologie ont donné des résultats mitigés. Helpman (1993) et Glass et Saggi (1995) constatent qu'une fois adoptée une législation rigoureuse des brevets, le taux d'innovation ralentit, ce qui entraîne un ralentissement de l'innovation au niveau mondial.

Investissement étranger direct. Lee et Mansfield (1996) constatent qu'une faible protection des droits de propriété intellectuelle a un important effet négatif sur la localisation des investissements étrangers directs américains et sur celle des installations de recherche-développement. Maskus (1998b) étudie l'effet global des activités des sociétés multinationales et constate que l'investissement étranger direct mesuré par le stock d'actifs réagit positivement à la rigueur de la protection des brevets. Des interrogations demeurent cependant sur la robustesse de ces estimations. Braga et Wilmore (1991) et Gould et Maskus (2000) montrent que les droits de propriété intellectuelle sont en eux-mêmes insuffisants pour promouvoir l'investissement étranger direct.

Qualité du transfert de technologie. Davies (1977) et Contractor (1980) montrent qu'une faible protection des droits de propriété intellectuelle réduit la qualité des technologies transférées. Cependant, moyennant une réglementation générale assez accueillante (fiscalité, règles d'investissement), le régime de protection des droits de propriété intellectuelle influence la perception que se fait une entreprise des rendements de ses actifs basés sur les connaissances. En outre, la probabilité que les technologies les plus avancées sont transférées augmente avec la rigueur de la protection de la propriété intellectuelle. En outre, des pays en développement à croissance rapide voudront sans doute renforcer leurs droits de propriété intellectuelle à mesure qu'ils s'élèvent sur l'échelle technologique.

Accès à des technologies particulières. L'échange de données, de recherche scientifique, d'informations, de matériaux génétiques, d'instruments de recherche affecte la création de connaissances et l'entreprise scientifique, en particulier dans les pays en développement.

Source: Maskus, 2000a (chapitre 4 et autres). Toutes les sources citées ici sont données dans Maskus.

escomptés. Les avantages potentiels d'un régime de propriété intellectuelle sont une augmentation de l'innovation et du transfert de technologie. Un régime de protection de la propriété intellectuelle crée également des monopoles temporaires et restreint l'accès à la technologie pour les imitateurs. Les preuves concrètes du rôle des droits de propriété intellectuelle sont peu concluantes, précisément parce qu'il est difficile d'isoler l'impact de ces droits de celui des autres facteurs qui affectent l'innovation, encouragent l'investissement consacré à la recherche et créent des marchés pour la propriété intellectuelle (voir encadré 11.2).

LES ASPECTS DES DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

Les ADPIC dans un monde inégal

L'Accord sur les ADPIC et son impact attendu sur la rémunération de la création de connaissances doivent être vus sur la toile de fond que constitue la situation mondiale actuelle. En 1998, les pays à revenu élevé membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) représentaient 86 % des demandes totales de brevets déposés et 85 % des articles parus dans les publications scientifiques et techniques dans le monde, ce qui leur procurait 97 % des droits et des taxes payés sur les licences (PNUD, 2001; Banque mondiale, 2002). Par contraste, les pays les moins avancés ne gagnaient, la même année, que 0,05 % de la masse totale payée dans le monde des droits d'auteur, redevances et taxes sur les licences. Dans ce contexte, l'Accord sur les ADPIC joue contre les derniers arrivants ou les imitateurs en accroissant le prix de la technologie ou en limitant leurs options de « rattrapage » technologique. En outre, l'accord affecte leur futur développement économique qui, de plus en plus, dépendra de la puissance des idées et de l'information, menaçant de laisser sur la touche les pays qui n'ont pas de capacité de recherche.

Les recherches empiriques faites sur les droits de propriété intellectuelle montrent également qu'une législation faible est utilisée par les pays ayant une faible capacité technologique, jusqu'à ce qu'ils atteignent un niveau de développement à partir duquel leur industrie pourrait profiter de la protection de la propriété intellectuelle (voir encadré 11.2). L'histoire de la protection de la propriété intellectuelle dans les pays développés confirme cette tendance. Comme le montre Chang (2000), les pays les plus développés ont autorisé le brevetage d'inventions importées par leurs nationaux. Les Pays-Bas ont aboli leur loi de 1817 sur les brevets en 1869, traitant les brevets comme les autres pratiques monopolistiques, et ont réintroduit une législation en 1910 sous la pression de leurs voisins. Parmi les autres exemples on peut citer la Grande-Bretagne avant 1852, ainsi que l'Autriche et la France. Même si la nature de la technologie a changé, ces indications historiques sont révélatrices de la pertinence d'un régime normalisé de propriété intellectuelle pour les pays qui se trouvent à des niveaux extrêmement variables de revenu et de potentiel technologique.

En outre, la Banque mondiale (2001) estime, sur la base d'un échantillon de 26 pays développés, que l'Accord sur les ADPIC entraînera des transferts de rente à neuf d'entre eux, de l'ordre de 41 milliards de dollars (en dollars de 2000)¹. Ces transferts sont le résultat naturel de la distribution inégale de la technologie et du potentiel technologique et alourdissent le coût général de l'Accord sur les ADPIC pour les pays dont les ressources sont déjà rares.

Actuellement, les principaux bénéficiaires de la protection de la propriété intellectuelle sont surtout les sociétés multinationales qui peuvent utiliser la législation sur la propriété intellectuelle pour s'approprier et contrôler la recherche et le développement, tandis que les peuples les plus pauvres se trouvent face à des prix plus élevés et à des restrictions plus rigoureuses sur l'accès aux nouvelles technologies et aux nouveaux produits. La protection de la propriété intellectuelle sur les matériaux pédagogiques, sur les médicaments essentiels et sur le matériel médical ne peut que léser les consommateurs pauvres. Pourtant, l'impact véritable de l'Accord sur les ADPIC est variable. Les producteurs, dans les pays qui commencent à avoir une capacité technologique, peuvent profiter de cet accord². En même temps, la protection de la propriété intellectuelle sur les technologies naissantes et sur les industries à forte intensité de recherche-développement risque d'étouffer les efforts que font les pays en développement pour acquérir, imiter et apprendre ces technologies.

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

Entre les pays en développement les disparités sont également importantes. Comme l'a indiqué dans son rapport de 2002 la Commission des droits de propriété intellectuelle, la Chine, l'Inde et l'Amérique latine représentaient en 1994 près de 9 % des dépenses mondiales de recherche, l'Afrique subsaharienne n'en représentant que 0,25 % et tous les autres pays en développement 4 % seulement. En outre, comme le montre ce rapport, en dehors des différences de potentiel technologique, les pays en développement sont également très différents par leur situation socioéconomique. Il est donc difficile de justifier l'imposition d'un régime uniforme de protection de la propriété intellectuelle. En fin de compte, la question est de savoir si l'Accord sur les ADPIC permet aux pays pauvres de réduire le fossé technologique (et donc les disparités de revenu) ou s'il les accroît, et si l'accord améliore le sort des pauvres et contribue au développement national.

L'Accord sur les ADPIC et le régime commercial multilatéral

Les relations dissymétriques entre pays développés et en développement, dans l'optique de l'Accord sur les ADPIC, sont mal adaptées au cadre de négociation mutuelle de l'OMC. Les accords de l'OMC sont des accords négociés, et ces négociations consistent à échanger des concessions qui devraient profiter à tous les membres. Dans le cas des ADPIC, les pays à faible revenu sont surtout des consommateurs de technologie et n'ont donc pas grand-chose à offrir. Les gains attendus de l'accord ne risquent guère de se concrétiser sans un ensemble de politiques complémentaires telles que des investissements dans l'enseignement supérieur et la recherche, des mécanismes d'incitation dans le secteur de la recherche et un climat d'investissement approprié – tous ces éléments dépendant de politiques publiques différentes.

Les conséquences négatives de l'Accord sur les ADPIC, pendant ce temps, apparaissent clairement et sont immédiates, sous la forme de prix qui augmentent et restreignent l'accès aux biens protégés. L'application des dispositions de l'Accord sur les ADPIC par le mécanisme de règlement des différends permet des mesures de rétorsion contre les pays qui ne respectent pas l'accord, sous forme de sanctions commerciales. Pour les pays déjà lésés par l'accord, cela signifie une réduction des exportations et des revenus versés aux producteurs. Bien que les pays développés prétendent le contraire, l'accord lui-même restreint les échanges, car il crée des situations de monopole et empêche l'entrée de versions moins coûteuses, génériques, des produits concernés³. Il est donc contraire à la finalité de l'OMC qui est de contribuer au développement économique par l'expansion du commerce. L'Accord sur les ADPIC n'est pas nécessairement favorable ni à l'un ni à l'autre, et est à la fois inapproprié et potentiellement néfaste en tant qu'élément du système de l'OMC.

IMPLICATIONS POUR LES PAYS EN DEVELOPPEMENT :
RELATIONS AVEC LE DEVELOPPEMENT HUMAIN

L'Accord sur les ADPIC n'est pas pleinement appliqué dans la plupart des pays en développement, car ceux-ci disposent d'une période de transition prolongée jusqu'à 2005. Les pays les moins avancés ont en général jusqu'à 2006 pour se conformer aux dispositions de l'Accord sur les ADPIC et jusqu'en 2016 pour appliquer toutes les dispositions relatives aux brevets concernant les produits pharmaceutiques. Cependant, la plupart des pays en développement se sont dotés de systèmes de protection de la propriété intellectuelle, de formes diverses, et les conséquences potentielles de l'Accord sur les ADPIC sont claires⁴. On examine dans cette partie les relations entre l'accord et le développement humain, en précisant les effets sur la santé publique, la

LES ASPECTS DES DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

création de technologies et de connaissances, ainsi que la sécurité alimentaire, les ressources biologiques et les connaissances traditionnelles. On examine aussi les implications de l'Accord sur les ADPIC, la flexibilité qu'il offre et les problèmes qu'il pose pour la réalisation des buts du développement humain.

Santé publique

Fortement dépendante de la recherche, l'industrie pharmaceutique, caractérisée par l'importance de l'investissement initial de R-D et par la facilité d'imitation du produit final, est un candidat tout indiqué pour profiter des ADPIC. Les articles 27 à 34 de l'accord portent sur les brevets (voir les dispositions à l'annexe 11.1) et sont donc particulièrement importants dans l'optique de la santé publique et du développement humain⁵.

L'Accord sur les ADPIC affecte l'accès aux médicaments et au matériel médical de la façon suivante :

- *Augmentation des prix.* Dans la majorité des pays en développement, le patient paie les soins et les médicaments de sa poche, car les gouvernements, le plus souvent, ne peuvent financer de façon importante les soins. Dans les pays en développement, plus de 90 % des paiements totaux sont réglés par les patients eux-mêmes, beaucoup plus que dans les pays développés (20 %) (OMS, 2000, p. 7). Le prix des médicaments est donc un élément décisif de l'accès aux soins. Les médicaments brevetés sont sensiblement plus chers que les versions génériques. Selon la Commission fédérale du commerce, aux États-Unis, les médicaments génériques coûtent 25 % de moins que les médicaments brevetés équivalents, et deux ans plus tard, la différence de prix est de 60 %. Plusieurs études ont estimé l'impact des brevets sur les prix des médicaments dans les pays en développement (Fink, 2000; Watal, 2000; Lanjouve, 1997; et Subramanian, 1995). Les augmentations de prix se situeraient entre 12 % et 68 %, une fois l'Accord sur les ADPIC appliqué⁶. Dans le cas des médicaments antirétroviraux, utilisés dans la lutte contre le VIH et le sida, les médicaments brevetés qui coûtent 12 000 dollars par patient par an pourraient être produits pour 350 dollars sous leur forme générique (voir encadré 11.3).
- *Production de versions génériques.* Certains pays en développement ont la capacité technique de produire des versions génériques de médicaments. D'autres ont la capacité de faire les préparations, mais non pas les principes actifs. D'autres encore sont presque entièrement dépendants des importations. Pour ceux qui ont une capacité de production pharmaceutique, l'Accord sur les ADPIC limite les études rétrotechniques et accroît le temps d'attente pour la production de versions génériques des médicaments brevetés, pour la porter à la totalité de la durée de protection (20 ans). Pour les pays qui dépendent d'importations de médicaments brevetés, les conséquences ne sont pas encore entièrement claires. Comme on le verra plus loin, les articles 30 et 31 de l'accord peuvent être interprétés comme permettant la production générique, mais des problèmes de mise en oeuvre demeurent.
- *Financement de la recherche.* Le régime des brevets a, à l'évidence, permis de financer l'industrie pharmaceutique dans le monde développé, en stimulant la recherche. La Pharmaceutical Research and Manufacturers of America estime à 30,3 milliards de dollars les coûts de la recherche en 2001, alors

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

ENCADRE 11.3 L'EXPERIENCE DU BRÉSIL DANS L'APPLICATION DE L'ACCORD SUR LES ADPIC

L'expérience acquise par le Brésil en matière de protection des brevets dans l'industrie pharmaceutique est instructive. Avant la mise en oeuvre de l'Accord sur les ADPIC, le Brésil n'offrait pas de protection des produits ou des procédés pharmaceutiques. Cette politique devait être modifiée à la suite des négociations commerciales d'Uruguay. Le Brésil, en même temps, s'est doté de l'un des plus ambitieux programmes de production de médicaments antirétroviraux, parmi les pays en développement, par une législation originale et des procédures administratives novatrices. En 2000, le Brésil comptait en effet plus de 536 000 cas d'infection par le VIH. Depuis 1996, le Ministère brésilien de la santé a appliqué une politique d'accès universel à la thérapie antirétrovirale et, en décembre 2000, environ 95 000 patients avaient ainsi été traités. Cela représente 300 millions de dollars de dépenses, pour acheter 12 médicaments qui constituent le « cocktail anti-VIH ». Simultanément, le Gouvernement brésilien encourageait l'essor d'une industrie pharmaceutique forte produisant des médicaments génériques, qui fournissait, dans tout le pays, 40 % de l'ensemble des médicaments antirétroviraux.

La législation nationale contribuait à cette combinaison d'un accès libre aux médicaments et une importante infrastructure médicale. La loi brésilienne sur la propriété intellectuelle de 1996 [dans son article 68 1)] fait obligation aux détenteurs d'un brevet de manufacturer le produit au Brésil même. Si ce n'est pas le cas, le Gouvernement peut délivrer, à un autre producteur, une licence obligatoire, à moins que le détenteur du brevet puisse montrer que la production n'est pas possible localement. Ces deux dispositions respectent tout à fait les paramètres de l'Accord sur les ADPIC. Cependant, les États-Unis ont contesté les dispositions de cet article 68 [1]). Le Brésil a fait valoir avec insistance que la loi était indispensable pour mettre en oeuvre la politique de santé publique, et la menace de délivrer des licences obligatoires a beaucoup fait, dans les négociations avec les grandes sociétés pharmaceutiques, pour réduire les prix des médicaments antirétroviraux importés. Le 25 juin 2001, le Gouvernement américain a retiré son action contre le Brésil à l'OMC et, à son tour, le Brésil a accepté d'entrer en pourparlers avec les autorités des États-Unis avant d'appliquer l'article 68. Plus récemment, le Brésil a menacé d'appliquer la disposition quand ses négociations avec la société Roche sur la réduction du prix du nelfinavir (vendu par Roche sous le nom Viracept) ont échoué. Roche a fini par accepter d'abaisser à nouveau de 40 % le prix du médicament et l'article 68 de la loi brésilienne n'a pas été invoqué.

Le programme brésilien de lutte contre le sida a donné des résultats importants. On a en effet observé une diminution de 60 à 80 % des infections opportunistes liées au sida, une division par quatre des taux d'hospitalisation et des économies de plus de 490 millions de dollars sur les dépenses publiques consacrées à l'achat de médicaments entre 1996 et 2000. Et enfin, entre 1996 et 2000 toujours, les prix des médicaments produits localement, en moyenne, ont diminué de 72,5 % tandis que les prix des médicaments importés ne baissaient que de 9,6 %.

Source : PNUD, 2002.

qu'ils n'étaient que de 8,4 milliards de dollars en 1990 et 1,97 milliard en 1980. Certains pays en développement commencent à se doter d'une industrie pharmaceutique fondée sur la recherche. Mais les recherches privées ne fonctionnent qu'avec des perspectives prometteuses de rentes découlant des brevets. Le Forum mondial de la santé (2001) estime que sur les 70 milliards de dollars dépensés chaque année dans le monde pour la recherche médicale, moins de 10 % vont à des recherches sur des maladies qui représentent au contraire 90 % du fardeau sanitaire mondial – en dépit du fait que la plupart des pays africains les plus pauvres offrent une protection des brevets depuis au moins 1984 et dans certains cas depuis 1977⁷. Au cours des 25 dernières années, les chercheurs n'ont mis au point que deux nouveaux médicaments contre la tuberculose, les sommes consacrées à la recherche contre le paludisme ne dépassant pas 100 millions de dollars⁸. Manifestement, la protection des brevets du type ADPIC n'assure pas la mise en oeuvre de recherche pionnière sur les moyens de guérir les maladies des pauvres.

LES ASPECTS DES DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

LA DÉCLARATION DE DOHA. La Déclaration de Doha sur les ADPIC et la santé publique réaffirme le droit des pays en développement d'interpréter l'accord dans la perspective de la santé publique. Plus précisément, la déclaration affirme que l'Accord sur les ADPIC ne doit pas empêcher les membres de prendre les mesures de santé publique voulues. La déclaration reconnaît expressément, dans le cadre de l'Accord sur les ADPIC, la flexibilité suffisante pour accorder des licences obligatoires et le droit des pays de déterminer la portée des raisons pour lesquelles ces licences sont accordées. Le paragraphe 6 de la Déclaration de Doha reconnaît aussi les problèmes des pays ayant une capacité manufacturière insuffisante ou inexistante dans le secteur pharmaceutique et donne pour instructions au Conseil de trouver rapidement une solution concernant l'octroi de licences obligatoires (à la fin de 2002).

La Déclaration de Doha est une importante étape du débat sur les ADPIC. Elle ouvre la voie à une interprétation plus favorable à la santé publique de l'accord lui-même en reconnaissant expressément que les droits de propriété intellectuelle doivent être subordonnés au souci de la santé publique⁹. C'est donc une déclaration politique plutôt que juridique et elle devrait être utilisée comme référence pour d'autres interprétations des ADPIC, plus favorables à la santé publique, si des différends apparaissaient.

POSSIBILITES ET PROBLEMES CONCERNANT LA SANTE PUBLIQUE DANS LE CADRE DE L'ACCORD SUR LES ADPIC. L'Accord sur les ADPIC constitue un cadre général et il comprend plusieurs dispositions flexibles que les pays en développement doivent pouvoir utiliser. En même temps, si l'on veut s'assurer que les articles de l'accord sont interprétés et appliqués dans un sens favorable à la santé publique, plusieurs problèmes doivent être résolus, dont certains sont illustrés ici.

- *Les articles 7 et 8 et la Déclaration de Doha.* Les objectifs et les principes de ces articles et ceux de la Déclaration de Doha affirment que les droits de propriété intellectuelle doivent contribuer au bien-être social et économique, et les membres peuvent adopter des mesures nécessaires pour protéger la santé publique et la nutrition ... pourvu que ces mesures soient compatibles avec les dispositions de l'accord.

Les articles 7 et 8 sont des principes directeurs et devraient être utilisés dans le sens d'une interprétation favorable à l'intérêt public de l'accord. La Déclaration de Doha étend jusqu'à 2016 la période de transition accordée aux pays les moins avancés.

- *L'article 6 et les importations parallèles.* L'Accord sur les ADPIC n'énonce pas expressément le problème de l'épuisement international des droits de propriété, laissant à chaque pays membre le soin de décider s'il reconnaît que le droit de brevet est épuisé à la vente et si, par conséquent, des importations parallèles sont légales.

L'Accord sur les ADPIC permet aux pays d'utiliser les importations parallèles pour obtenir des produits brevetés, légalement, partout dans le monde. Des pays comme l'Argentine, le Japon, l'Australie et les États-Unis ont adopté le principe de l'épuisement international des droits. En même temps, la tentative de l'Afrique du Sud d'utiliser le principe pour des importations parallèles a abouti à une plainte déposée par 39 sociétés pharmaceutiques (retirée ensuite) et à des pressions émanant des États-Unis qui illustrent l'intensité des problèmes de mise en oeuvre de l'accord.

- *L'article 30 et les exceptions aux droits.* L'accord permet des exceptions aux

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

droits en vertu de l'article 30. Les membres peuvent accorder « des exceptions limitées » aux droits de brevet pour protéger les intérêts légitimes des tiers, pour autant que ces exceptions ne lèsent pas de façon déraisonnable les intérêts du détenteur du brevet, soient limitées et ne compromettent pas l'exploitation normale du brevet.

L'article 30 peut être interprété de telle sorte que les membres peuvent autoriser la production, la vente et l'exportation de produits relatifs à la santé publique sans le consentement du détenteur du brevet, à titre d'exception limitée, en particulier dans le cas des pays qui n'ont pas la capacité de produire des médicaments génériques. Mais pour que cela se produise, il faut que le Conseil des ADPIC adopte une interprétation libérale de l'article 30. Dans le seul différend où l'article 30 a été invoqué (Canada-Generic Pharmaceuticals), le groupe spécial a suivi une interprétation beaucoup plus restrictive de la notion « d'exception limitée ». Alors que l'article 30 devrait permettre de résoudre le problème de l'accès aux médicaments, il n'est pas interprété de façon propice au développement, à l'heure actuelle, et il peut être juridiquement contesté.

- *Article 31 et licences obligatoires.* L'article 31 permet d'utiliser le brevet sans le consentement de son détenteur. Les licences obligatoires peuvent être délivrées sur la base de chaque cas particulier; elles doivent être délivrées uniquement après que des efforts ont été faits pour obtenir des licences volontaires à des conditions raisonnables et que ces efforts ont échoué (les exceptions sont autorisées dans le cas d'une urgence nationale). Ces licences sont utilisées surtout sur le marché intérieur, sont non exclusives, et temporaires. Plus précisément, l'Accord sur les ADPIC autorise les licences obligatoires en cas d'urgence, de pratiques anticoncurrentielles, d'une utilisation publique non commerciale et de brevets dépendants (Correa, 1999).

L'article 31 permet la production de versions génériques de produits pharmaceutiques brevetés. Des pays comme le Canada et les États-Unis ont utilisé les licences obligatoires assez abondamment en faveur de leurs sociétés pharmaceutiques, biotechnologiques et chimiques. Mais le cas du Brésil (voir encadré 11.3) montre les difficultés auxquelles se heurtent les pays en développement dans l'application de l'article 31. La Déclaration de Doha énonce expressément que les pays ont le droit d'accorder des licences obligatoires, ainsi que la liberté de déterminer les raisons qu'ils ont d'accorder ces licences. Pourtant, plusieurs questions demeurent en suspens.

Pour un accès adéquat, la définition des pays ayant une capacité manufacturière insuffisante doit inclure les pays qui n'ont pas la capacité de produire les principes actifs non plus que les préparations. La notion doit également inclure les pays qui ont peut-être la capacité de produire des médicaments génériques, mais ont un marché des produits pharmaceutiques trop étroit pour justifier une telle production.

L'importation de médicaments génériques, par ces pays, en vertu de l'article 31, suppose que l'on éclaircisse les exigences relatives à la délivrance de licences obligatoires par le pays importateur, ainsi que par le pays dans lequel les médicaments sont produits. L'article 30 est un mécanisme plus simple, administrativement plus facile et plus direct pour parvenir aux mêmes résultats et peut offrir une solution aux problèmes de l'accès aux médicaments, si le Conseil de l'Accord sur les ADPIC apporte des éclaircissements sur la question.

LES ASPECTS DES DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

Technologie et création de connaissances

La raison d'être de l'Accord sur les ADPIC est l'exploitation commerciale des idées. Nonobstant ses graves implications pour la santé publique, ses conséquences les plus étendues résident dans le domaine de la recherche et du développement et de la diffusion de la technologie. Les pays en développement sont les importateurs de technologie et le premier impact d'un régime international des brevets est que ces pays subissent une hausse du coût de l'achat de la technologie.

TECHNOLOGIE ET DEVELOPPEMENT HUMAIN. La technologie est essentielle pour accroître la productivité et stimuler la croissance économique. Les investissements consacrés à la recherche et au développement sont en corrélation positive avec le niveau de revenu. Les pays à revenu élevé ont investi dans la technologie 2,4 % de leur PIB en 1998, les pays à faible revenu 0,9 % seulement. Or, l'innovation est une condition de l'existence d'une base technologique solide, ce qui, à son tour, permet au pays qui innove de se lancer dans la production à forte valeur ajoutée et de rester ainsi « en avance sur la courbe ». Lall (2001) a mis au point un indice du « potentiel intérieur » en combinant deux indices distincts : un indice de la performance industrielle et un indice de l'effort technologique¹⁰. Il classe les pays en fonction de leur potentiel. Il n'est pas surprenant que, dans le monde, les pays les plus pauvres se trouvent aussi dans le quintile le plus bas. La causalité fonctionne dans les deux sens: un manque de ressources empêche d'investir dans la recherche, et la faiblesse de l'investissement consacré à la recherche perpétue la pauvreté.

TECHNOLOGIE ET ADPIC. La relation complexe entre technologie et propriété intellectuelle dépend des caractéristiques du secteur, le taux de changement technologique, la situation économique locale et la répartition des parts de marché.

- *Limitation de l'absorption technologique.* Du point de vue économique, l'innovation peut être encouragée par des subventions ou des brevets, mais l'utilisation de brevets a notablement augmenté au cours de la dernière décennie¹¹. Viotti (2001) montre que le changement technique, pour les pays en développement derniers arrivés, est assuré par la diffusion et l'innovation progressive, qui commencent par l'absorption et l'imitation dans des systèmes d'apprentissage actifs et qui, ultérieurement, évoluent en systèmes d'innovation. L'Accord sur les ADPIC accroît le coût de l'acquisition et donc de l'absorption de la technologie brevetée. Les brevets restreignent également l'accès aux technologies originales, exposant cette innovation progressive à des actions en justice au motif de l'exploitation abusive d'un brevet.
- *Paralysie de l'innovation?* Dans les secteurs où l'innovation est cumulative et complémentaire, l'existence de brevets peut réduire le rythme général de l'innovation et du progrès social (Bessen et Maskin, 2000; Garfinkel et al, 1991; Stallmann, 2002)¹². L'industrie des logiciels, des ordinateurs, des semi-conducteurs, aux États-Unis, en offre l'exemple. Une progression rigoureuse n'a commencé que durant les années 80¹³. S'appuyant sur des idées se trouvant déjà dans le domaine public, plusieurs petites entreprises se sont lancées dans la production d'idées et de produits nouveaux. Des droits de brevet plus solides ont progressivement partagé cet ensemble commun d'idées entre différents brevets et accords d'octroi croisé de licences et ont obligé les nouveaux arrivés sur le marché à « réinventer la roue ». Dans de nombreux cas, il était difficile de contourner les logiciels brevetés, ce qui accroissait encore le coût et le délai de l'innovation. Ainsi, des brevets plus

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

rigoureux vont de pair avec une période de stagnation de la R-D entre entreprises qui ont breveté le plus grand nombre d'inventions. L'Accord sur les ADPIC étend cette rigueur à des industries naissantes produisant des logiciels et des semi-conducteurs dans les pays en développement, ce qui fait que ceux-ci ont beaucoup plus de mal à rattraper les pays développés.

- *Difficulté accrue de l'acquisition de technologie.* Les pays en développement acquièrent la technologie selon quatre modalités principales : d'abord la technologie incorporée dans les biens d'équipement importés, par l'investissement étranger direct, par l'achat ou l'octroi de licences sur les technologies étrangères, ou par le transfert de technologie par l'assistance technique. Les faits donnent à penser que l'importance relative de la circulation de technologie à l'intérieur de l'entreprise, comme moyen de transfert de technologie, a pris une importance grandissante depuis le milieu des années 80 (Kumar, 1997). Cela a été suscité par l'émergence de technologies nouvelles en informatique, en électronique et en biotechnologie. Les entreprises considèrent ces technologies comme le facteur décisif de leur compétitivité à long terme et sont désireuses de préserver leur monopole. L'Accord sur les ADPIC affermit encore la structure de la propriété des connaissances et réduit les possibilités d'apprentissage et d'imitation pour les nouveaux entrants¹⁴.
- *Obstacle à la diffusion des connaissances.* L'Accord sur les ADPIC accroît le coût des matériaux éducatifs protégés par les droits d'auteur. Dans le secteur des logiciels, une faible proportion seulement de la population des pays en développement peut payer le prix d'un logiciel protégé par les droits d'auteur, et des mesures de rétorsion peuvent alors pénaliser le non-respect des droits d'auteur. L'Accord sur les ADPIC peut également entraver la qualité du logiciel qui entre dans un pays. Dans le cas du matériel informatique, quelques très grandes entreprises possèdent des blocs importants de brevets et, en vertu de l'Accord sur les ADPIC, peuvent contrôler les conditions de la distribution de la technologie. Enfin, les entreprises des pays développés contrôlent également l'industrie de l'information. La technologie a permis à la fois de copier à peu de frais l'information et d'y avoir accès, et de contrôler et dans une certaine mesure de limiter l'accès à celle-ci (cryptographie, octroi de licence, abonnement en ligne). En 1998, par exemple, le Congrès des États-Unis a adopté le Digital Millennium Copyright Act portant sur les mesures anti-contournement, dont les dispositions sont beaucoup plus rigoureuses et, si elles sont internationalisées, amoindriront beaucoup l'intérêt des flexibilités de l'Accord sur les ADPIC sur l'usage loyal, et élargiront encore la fracture technologique (Correa, 1999).

Les pays en développement n'ont pas non plus l'équipement juridique nécessaire pour remédier, aussi efficacement que les pays développés, à l'utilisation abusive d'une situation de monopole (CIPR, 2002). Il est donc d'autant plus important que les pays en développement élaborent, pour répondre à leurs propres besoins, un régime de protection de la propriété intellectuelle qui allie judicieusement les incitations et l'accès.

Enfin, faire respecter les droits de propriété intellectuelle comporte des coûts importants. À l'intérieur, en dehors des coûts initiaux de la création de structures institutionnelles, de formation du personnel et de création de mécanismes pour le

LES ASPECTS DES DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

dépôt et l'examen, puis l'application des brevets, les moyens de faire respecter ceux-ci varient également considérablement selon les caractéristiques de chaque secteur. Dans les secteurs à forte innovation, le coût des recherches de brevet, afin de vérifier l'existence de « l'état de l'art antérieur » peut être prohibitif. Au niveau international, l'Accord sur les ADPIC va de pair avec des menaces d'action en justice toujours coûteuse. Pour les pays en développement, cela soulève la question des coûts d'opportunité et des priorités – le pays en développement doit-il investir dans les actions visant à faire respecter les brevets et dans l'infrastructure de recherche sur les brevets, ou utiliser les ressources disponibles pour répondre à des besoins de développement plus importants. Le coût de la création d'une structure institutionnelle pour l'application de l'Accord sur les ADPIC (estimé entre 250 000 et 1,2 million de dollars¹⁵) pourrait plutôt être utilisé pour des dépenses de développement plus urgentes, et notamment réaliser les objectifs de développement du Millénaire.

POSSIBILITÉS ET PROBLÈMES POUR LA TECHNOLOGIE DANS LE CADRE DE L'ACCORD. En même temps, l'Accord sur les ADPIC offre des possibilités et présente des problèmes pour l'acquisition et l'utilisation de la technologie. On peut notamment citer les articles suivants :

- *Articles 66 et 67.* Les pays développés sont censés accorder des incitations à leurs entreprises pour encourager le transfert de technologie aux pays les moins avancés, pour aider ceux-ci à créer une « base technologique solide et viable ». Ils sont également censés fournir, sur demande, une coopération technique et financière portant sur les questions juridiques et institutionnelles aux pays afin de les aider à se conformer aux dispositions de l'Accord sur les ADPIC.

En fait les articles 66 et 67 n'ont pas été mis en oeuvre, même à titre symbolique. Le transfert de technologie ne s'est pas produit, d'une façon tangible, cohérente ou consistante. L'assistance technique est étroitement limitée à l'application de l'Accord sur les ADPIC, sans que les conséquences pour le développement soient même mentionnées.

- *Droits d'auteur et industrie des logiciels.* L'Accord sur les ADPIC reflète l'ambiguïté internationale actuelle du dilemme sur « l'expression ». L'accord traite les logiciels comme « des expressions » protégées par le droit d'auteur. Dans la mesure où ces programmes se bornent à codifier des idées ou des lois de la nature, ils ne peuvent être brevetés, bien que ceux-ci, aux États-Unis soient régulièrement brevetés sur preuve de leurs applications industrielles. L'Accord sur les ADPIC ne précise pas si les codes logiciels sont des « applications industrielles » ou simplement des « codifications de lois de la nature ». Certains font valoir que la législation nationale peut donc légitimement rendre possibles les études rétrotechniques et refuser toute protection aux interfaces utilisatrices, mais le débat actuel sur ce point n'est pas encore réglé¹⁶.

Une application rigoureuse des lois sur les droits d'auteur en vertu de l'Accord sur les ADPIC peut réduire l'accès aux programmes informatiques s'il n'y a pas, en contrepartie, les dispositions relatives à l'usage loyal à des fins d'éducation ou de recherche.

- *Dispositions Bolar.* Ces dispositions permettent d'utiliser une invention sans l'autorisation du titulaire du brevet, si bien que l'approbation de la version générique peut être obtenue avant l'expiration du brevet. Cela permet de

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

vendre une version générique d'un article dès que le brevet expire. Comme la compétition sur les produits génériques réduit leur prix, l'exception Bolar rend plus accessibles les produits hors brevet. Comme la commercialisation du produit n'a pas lieu tant qu'il est sous brevet, cette disposition de mise en oeuvre rapide est compatible avec l'article 30.

Alors que l'Accord sur les ADPIC ne mentionne pas expressément ces exceptions, l'OMC, dans le différend entre le Canada et les États-Unis, a statué sur le fait qu'une exception de mise en oeuvre rapide est compatible avec l'accord, même en l'absence de période prolongée de protection du brevet. Cependant, le droit de produire et de stocker, avant l'expiration du brevet, n'a pas été jugé compatible avec l'accord¹⁷. Ainsi, les pays en développement peuvent utiliser les dispositions Bolar pour accélérer la production de produits génériques.

- *Utilisation expérimentale.* L'Accord sur les ADPIC n'interdit pas expressément au pays de prévoir des exceptions à la réglementation des brevets, à des fins d'expérimentation.

Plusieurs pays ont introduit des dispositions ayant trait à l'expérimentation à des fins scientifiques ou universitaires dans leur législation nationale. C'est le cas de l'Argentine, du Brésil, des États-Unis, du Mexique et des pays du Groupe andin.

- *L'applicabilité des brevets, la portée des plaintes et les exigences de brevetabilité.* En tant que cadre de référence, l'Accord sur les ADPIC définit des normes et des paramètres internationaux pour ce qui constitue un régime des brevets, mais laisse au législateur national le soin d'en préciser la réglementation. Par exemple, l'Accord sur les ADPIC fait obligation aux États d'accorder des brevets sur la base de la « nouveauté » mais leur laisse le soin de définir cette notion. Si la législation est dirigée avec soin, en laissant une certaine souplesse, la loi nationale sur les brevets peut interdire la prise de brevets pour certaines catégories de produits chimiques tout en continuant à respecter l'Accord sur les ADPIC¹⁸.

De nombreux pays en développement et pays les moins avancés n'ont pas encore la capacité voulue pour définir une législation adaptée à leurs intérêts en matière de développement et pour défendre leur législation nationale face aux pressions internationales. La liberté de fixer des normes appropriées concernant la nouveauté des produits, l'état de l'art antérieur, et des notions semblables, est pourtant importante dans la législation à adopter et cette liberté devrait être activement utilisée par les pays en développement.

Sécurité alimentaire, ressources biologiques et connaissances traditionnelles

L'article 27.3 b) de l'Accord sur les ADPIC autorise les membres à exclure les plantes et les animaux, ainsi que les processus biologiques entrant dans la production des plantes et des animaux, en dehors des micro-organismes et des processus non biologiques ou microbiologiques, de la brevetabilité. Cet article fait également obligation aux nations membres d'étendre la protection de la propriété intellectuelle aux variétés de plantes soit par des brevets soit par un système sui generis ou par la combinaison des deux (voir annexe 16.1).

L'Accord sur les ADPIC n'interdit pas expressément et n'encourage pas non plus la formulation de mesures additionnelles pour défendre les droits des agriculteurs, ou pour partager les avantages découlant des ressources génétiques ou de l'application

LES ASPECTS DES DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

des connaissances traditionnelles avec les pays ou les collectivités locales, tant que ces mesures ne violent pas les normes minimales édictées par l'accord. La plupart de ces mesures sortent du champ des ADPIC, bien que certaines dispositions de l'accord puissent être appliquées dans certains cas (voir annexe 11.2).

L'ARTICLE 27.3 B) ET LE DEVELOPPEMENT HUMAIN : LES DROITS DES AGRICULTEURS ET LA SECURITE ALIMENTAIRE. La question de la protection des variétés de plantes est essentielle pour l'approvisionnement alimentaire mondial. La sélection des plantes peut donner des rendements élevés et conduire à la production de semences plus résistantes à la sécheresse, aux ravageurs et à la maladie.

De nombreuses variétés de plantes proviennent de semences que les agriculteurs de pays en développement ont sélectionnées et plantées de longue date; ces pratiques forment la base d'une sécurité alimentaire et créent des moyens d'existence pour les peuples du monde en développement. Là où prédomine la production de subsistance, il est d'une importance décisive de maintenir la liberté des agriculteurs de sauvegarder, échanger et replanter leurs propres semences.

Cependant, en plein essor, le secteur de la biotechnologie a cherché à exiger une protection des variétés de semences génétiquement modifiées, pour rentabiliser ces investissements élevés de recherche-développement. De même, comme les pays en développement constituent progressivement leur potentiel de production industrielle de semences, leurs vues sur l'utilité et la forme d'un régime de brevet et de protection des variétés de plantes évoluera aussi. « Dans les zones ayant facilement accès aux marchés des villes, même les petits agriculteurs considéraient l'adoption d'hybrides modernes comme une option attrayante, en raison de leurs rendements potentiellement élevés. En pareil cas, les principaux fournisseurs de semences sont des entreprises privées » (FAO, 2001). Et les semenciers privés peuvent souhaiter être mieux protégés.

Mais avec un grand nombre d'agriculteurs engagés dans l'agriculture de subsistance au moins une partie du temps, un système sui generis protégeant les droits des agriculteurs d'échanger et de replanter des semences protégées est d'une importance décisive pour assurer l'approvisionnement alimentaire et les moyens d'existence. Cela a été internationalement reconnu à la Conférence organisée par la FAO en avril 2001 qui a approuvé le Traité international sur les ressources génétiques végétales pour l'alimentation et l'agriculture, en 2001; cette conférence a établi un système multilatéral d'accès aux ressources génétiques végétales pour l'alimentation et l'agriculture, et a prévu un partage juste et équitable des avantages obtenus de leur utilisation. Le Traité inclut également des dispositions protégeant les droits des agriculteurs.

Plusieurs tentatives internationales de créer de tels systèmes ont déjà eu lieu. Les modèles de 1978 et de 1991 de l'Union pour la protection des variétés de plantes (UPVP) en sont deux exemples. Le modèle de 1978 permettait aux agriculteurs de conserver des semences pour leur propre usage et permettait aux semenciers de mettre au point librement de nouvelles semences¹⁹. La Convention de 1991 limite ces exceptions; le privilège des agriculteurs est facultatif, mais l'exception accordée aux semenciers est préservée. La Convention applique également un système sui generis de protection des variétés de plantes, grâce auquel les intérêts commerciaux des semenciers sont protégés²⁰.

Les conséquences de la protection des variétés de plantes sont incertaines et varient selon les circonstances (Rangnekar, 2001). Une étude préliminaire portant sur les États-Unis a montré que cette protection accroissait le prix des semences que paient

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

les agriculteurs, diminuait le rôle de l'investissement public dans la sélection végétale et réduisait l'information allant du secteur privé au secteur public. Cette protection ne stimulait que très faiblement la sélection de plantes (Butler et Marion, 1996). En outre, les modifications génétiques accroissent l'uniformité génétique, et cela peut affecter la diversité biologique à long terme. Les pays en développement doivent donc encourager les incitations au développement de nouvelles semences sans limiter les droits des agriculteurs de conserver et de replanter des semences, grâce à un système sui generis approprié²¹.

Cependant, l'Accord sur les ADPIC constitue un modèle qui foncièrement n'est pas approprié pour la protection des droits de propriété qui ne suivent pas le modèle occidental classique (fondé sur les droits de l'individu), et l'Accord laisse aux pays le soin de s'occuper des besoins des communautés locales, et de protéger leurs droits par la création de systèmes sui generis appropriés.

La spécificité de genre de l'impact des droits de propriété intellectuelle sur la diversité biologique est souvent ignorée. L'Accord sur les ADPIC affecte la santé génésique des femmes, l'agriculture, la sécurité alimentaire et les connaissances traditionnelles qui portent sur les soins de santé et les médicaments. Les femmes, qui sont les principales utilisatrices et les principales protectrices de la diversité biologique, sont affectées, de façon directe et indirecte, par la protection de la propriété intellectuelle. Elles produisent en effet 50 % de l'ensemble des aliments, dans le monde, et sont également responsables de la collecte des denrées alimentaires, de l'alimentation animale, du combustible et de l'eau. Dans les ménages ruraux les plus pauvres des pays en développement, la ration alimentaire traditionnelle consiste souvent en aliments soigneusement équilibrés provenant des cultures mais aussi des plantes et des fruits sauvages. Les femmes, plus que les hommes, se rendent dans la forêt pour y chercher une grande diversité d'insectes, de plantes et de produits végétaux pour compléter l'alimentation de base, en particulier en cas de pénurie de vivres.

Les ressources offertes par la propriété collective ont été utilisées : terrains de pâturage pour les animaux, sources d'eau communales, forêts communales utilisées pour l'alimentation et comme sources de revenu. La protection de la diversité biologique agricole et de la propriété collective est donc d'une importance décisive pour la préservation des moyens d'existence et de la sécurité alimentaire des pauvres des zones rurales, en particulier des femmes et des filles, qui ont souvent la tâche d'assurer le bien-être de la famille mais sont souvent plus mal loties que les hommes en ce qui concerne l'alimentation et la nutrition. La privatisation des ressources biologiques affecte donc directement les femmes, qui sont privées des ressources qui leur permettraient d'acheter des denrées et doivent souvent se contenter des ressources offertes pour la propriété collective, qui sont en voie de réduction et de plus en plus dégradées.

LES CONNAISSANCES TRADITIONNELLES ET LE PARTAGE DES AVANTAGES. La Convention de 1992 sur la diversité biologique encourage à « respecter, préserver et maintenir » les connaissances traditionnelles pour « la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique » et encourage aussi le « partage équitable des avantages découlant de l'utilisation de ces connaissances » [article 8 j)]. De nombreux pays en développement ont demandé avec insistance un élargissement des concepts de propriété intellectuelle pour y inclure une « protection » plus efficace des connaissances traditionnelles²². Depuis quelques années on prête plus nettement attention à l'importance de reconnaître plus largement la valeur et la contribution des connaissances

LES ASPECTS DES DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

ENCADRÉ 11.4 EXEMPLES DE SYSTEMES SUI GENERIS

« Les droits communautaires sont des droits naturels, inaliénables, préexistants ou primaires. Les droits des collectivités locales sur leur diversité biologique amènent à officialiser le contrôle communal existant sur la diversité biologique. Ce système de droits, qui facilite la conservation et l'utilisation viable à terme de la diversité biologique et encourage l'utilisation et le développement des connaissances et des technologies, est absolument essentiel si l'on veut préserver l'identité des collectivités locales et perpétuer leur rôle irremplaçable dans la conservation et l'utilisation viable de cette diversité biologique ».

– *Législation africaine type pour la protection des droits des collectivités locales, des agriculteurs et des éleveurs, et pour la réglementation de l'accès aux ressources biologiques, Union africaine*

« La propriété intellectuelle des connaissances, des techniques et des innovations autochtones est garantie et protégée. Toute activité portant sur des ressources génétiques et sur des connaissances associées à celles-ci doit viser l'intérêt général. La prise de brevets sur ces ressources et sur ces connaissances ancestrales est interdite ».

– *Article 124 de la Constitution bolivarienne de la République du Venezuela, 1999*

« L'État reconnaît et protège expressément, sous la dénomination commune de droits intellectuels sui generis collectifs, les connaissances, les pratiques et les innovations des peuples autochtones et des collectivités locales qui sont relatives à l'utilisation des composantes de la diversité biologique et des connaissances associées. Ce droit existe et est légalement reconnu par la simple existence de la pratique culturelle ou des connaissances liées aux ressources génétiques et aux produits biochimiques; il n'exige pas de déclaration antérieure, de reconnaissance expresse non plus que d'enregistrement officiel; de ce fait, ce droit peut inclure des pratiques qui, à l'avenir, acquerront un tel statut. Cette reconnaissance implique qu'aucune forme de protection des droits de propriété intellectuelle ou industrielle sur lesquels il est statué dans le présent chapitre, dans des lois particulières ou dans le droit international, ne pourra affecter ces pratiques historiques ».

– *Article 82 de la loi sur la diversité biologique de la République du Costa Rica, 1998.*

traditionnelles à la santé publique et au développement communautaire.

Les connaissances traditionnelles et les connaissances autochtones ne sont pas les mêmes. Les connaissances traditionnelles peuvent évoquer des connaissances qui d'une certaine façon sont la propriété d'une nation (comme la médecine ayuverdique en Inde et la médecine chinoise), tandis que les connaissances autochtones sont souvent associées à des groupes qui sont marginalisés ou l'ont été dans l'histoire, ou qui s'efforcent de conserver un mode de vie traditionnel. Mais les connaissances traditionnelles et autochtones ont été utilisées pendant des générations par les communautés locales et ont contribué au développement des variétés cultivées, à la sécurité alimentaire, à la production de médicaments, ainsi qu'à la naissance et à la préservation d'un travail artistique, comme la musique, l'artisanat²³. Les connaissances traditionnelles tendent à être transmises de génération à génération et sont détenues collectivement (au niveau de la collectivité locale ou nationale). Elles offrent une légitimité, car elles sont la première étape vers le partage des avantages résultant des connaissances et des ressources possédées collectivement. En outre, ces connaissances sont importantes pour le développement économique des populations autochtones, car la constatation de l'existence de ces connaissances traditionnelles protège ces populations contre un détournement ou une perte de ces connaissances, et une compensation peut également aider à en élargir la valeur (Correa, 2001). Mais, comme le montre Correa également, la protection peut réduire l'accès et le partage de ces connaissances. De nombreuses communautés autochtones ont exprimé leur préoccupation de voir les connaissances traditionnelles considérées comme « patrimoine

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

ENCADRÉ 11.5 L'ACCORD DE BANGUI REVISE, 1999

L'Organisation africaine de la propriété intellectuelle réglemente la propriété intellectuelle dans 15 pays francophones depuis l'Accord de Bangui de 1977. En 1999, l'Accord de Bangui a été révisé pour le rendre conforme à l'Accord sur les ADPIC. Il le fallait car quatre des signataires (le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Gabon et le Sénégal) étaient censés se conformer à l'Accord sur les ADPIC avant le 1er janvier 2000. L'Accord de Bangui est donc l'équivalent d'une loi nationale sur les brevets dans chacun des 15 pays signataires et sa version révisée va bien au-delà de l'Accord sur les ADPIC.

L'Accord de Bangui reconnaît le principe régional de l'épuisement des droits, de la limitation des importations parallèles aux parties à l'Accord seulement. En outre, les licences obligatoires ne peuvent plus être accordées si le produit peut être importé; en d'autres termes, l'absence de produits brevetés disponibles localement n'est plus une raison valable pour accorder des licences obligatoires. Les licences visant à satisfaire des besoins spéciaux ne peuvent être accordées qu'à usage local et non pour des importations, ce qui laisse sans solution le problème des pays qui n'ont pas de capacité de production des produits en question. L'Accord de Bangui révisé n'a pas encore été ratifié par tous ses membres et il n'est donc pas encore en vigueur. Cependant, les conditions contraignantes qu'il contient font que ces pays auront plus de mal à se procurer des médicaments génériques moins chers, par l'importation, et à encourager une production locale de produits génériques, ce qui restreindra leur choix pour l'accès à des médicaments moins coûteux.

commun », car cela expose cette connaissance aux intérêts privés qui peuvent piller ce patrimoine commun, et utiliser les connaissances ainsi acquises comme moyen de leur future exploitation. Les gouvernements doivent mettre au point des systèmes de protection permettant de trouver un équilibre entre ces coûts et ces avantages pour préserver l'avenir de ces communautés.

Contrairement aux autres formes de propriété intellectuelle, la protection des connaissances traditionnelles n'est pas une condition préalable de l'innovation future. Elle vise à préserver la propriété et le partage des avantages contre l'exploitation commerciale de ces connaissances, plutôt qu'elle ne cherche à récompenser leurs créateurs. Dans la perspective du développement humain, il importe d'empêcher un détournement, par les entreprises, des connaissances qui sont déjà dans le domaine public. Il importe aussi de codifier ces connaissances et de les placer dans le domaine public, avec la coopération des collectivités concernées, auxquelles elles appartiennent, et de préciser les règles d'un partage des avantages, suivant les mêmes principes qui s'appliquent également à tous les autres secteurs – ceux d'un équilibre entre les droits des propriétaires et des consommateurs. Les populations autochtones ont leur propre façon de gérer et de partager leurs connaissances, et cela suppose l'acceptation de modèles différents des droits de propriété (propriété collective, coutumière, droits communautaires, opposés aux droits individuels).

SYSTEMES SUI GENERIS. Plusieurs modèles de législation sui generis ont été proposés et appliqués par divers pays (voir encadré 11.4). Ils démontrent l'hétérogénéité des besoins des pays en développement en matière de protection de la propriété intellectuelle, pour mieux préserver les intérêts de leur population. Plus précisément, ces systèmes s'écartent de l'Accord sur les ADPIC (sans être nécessairement en conflit avec lui) à plusieurs égards : ils reconnaissent expressément les droits collectifs ou communautaires; ils établissent des critères différents pour les différentes formes de produits et de services (les systèmes pour les connaissances traditionnelles, les variétés de plantes, la création artistique) et ils définissent des droits en matière de rémunération et de partage des avantages. L'Accord sur les ADPIC offre la faculté, aux pays concernés, d'adopter des systèmes sui generis appropriés en fonction de leurs besoins propres.

LES ASPECTS DES DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

ADPIC 'PLUS'

En dehors de l'Accord sur les ADPIC, il existe plusieurs accords régionaux et bilatéraux de protection de la propriété intellectuelle qui ont des implications inquiétantes pour le développement humain. Un grand nombre de ces accords sont déjà plus rigoureux que l'Accord sur les ADPIC et diminuent considérablement la marge de manoeuvre des pays en développement. Les pays qui ont signé ces accords ne peuvent plus tirer parti des flexibilités de l'Accord sur les ADPIC discutées plus haut.

Des dispositions plus rigoureuses de protection de la propriété intellectuelle qui créent des précédents fâcheux

Ces accords vont au-delà de l'Accord sur les ADPIC en matière de protection des droits de propriété intellectuelle. L'Accord de Bangui révisé de 1999, par exemple, reconnaît l'épuisement régional des droits de propriété intellectuelle et donc limite l'importation parallèle, par les pays qui sont parties à l'accord (voir encadré 11.5). L'accord bilatéral de libre-échange entre les États-Unis et la Jordanie limite la portée des licences obligatoires aux moyens de remédier aux pratiques anticoncurrentielles, pour un usage non commercial, public, ou, dans le cas d'une situation d'urgence quand le titulaire de la licence est un organisme public ou désigné par lui, et en cas de non-satisfaction des obligations de mise en oeuvre (quand les importations sont incluses dans la définition de la « mise en oeuvre »). En signant ces traités, les pays en développement limitent leurs options sans indice convaincant de l'impact de ces protections plus rigoureuses sur leur développement humain.

Plusieurs accords bilatéraux de cette nature vont au-delà de l'Accord sur les ADPIC : les accords conclus entre les États-Unis et le Cambodge, l'Équateur et Singapour; les accords conclus entre l'Union européenne et le Maroc, la Palestine et l'Afrique du Sud; et le Traité entre la Suisse et le Viet Nam (GRAIN, 2001). Ces accords constituent de dangereux précédents. En engageant les pays à respecter des normes plus élevées de protection que ce qu'exige l'Accord sur les ADPIC, ces accords font que les pays en question ne peuvent tirer parti des flexibilités offertes par l'Accord sur les ADPIC. Les tentatives qui pourraient être faites pour rendre l'Accord sur les ADPIC plus favorable au développement humain se trouvent ainsi ruinées pour ces pays, à moins qu'ils ne puissent s'assurer que leur engagement de respecter l'Accord sur les ADPIC l'emporte sur les engagements bilatéraux et régionaux.

Harmonisation de la législation de la propriété intellectuelle

Un grand nombre de ces accords cherchent à harmoniser la législation de la propriété intellectuelle; l'Accord entre l'Union européenne et la Tunisie a fait obligation à la Tunisie d'adhérer au Traité de Budapest en 2002 et de devenir membre de l'Union pour la protection des variétés de plantes (UPVP – modèle de 1991) comme type de système sui generis de protection des variétés de plantes²⁴. Le Traité conclu entre l'Union européenne et le Bangladesh oblige le Bangladesh à faire de son mieux pour adhérer à l'Union pour la protection des variétés de plantes (1991) d'ici à 2006. Le Traité entre les États-Unis et le Viet Nam comporte des conditions similaires s'agissant de cette union, et étend la protection aux signaux satellites portant des programmes cryptés en dehors des droits de propriété intellectuelle déjà couverts par l'Accord sur les ADPIC.

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

LE CHOIX DE L'ORDRE DU JOUR : RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS

L'Accord sur les ADPIC est manifestement le plus controversé des accords de l'OMC, en raison de sa portée et de sa nature. Malgré les exceptions et les flexibilités offertes, il risque de limiter l'accès aux médicaments, à la technologie et aux connaissances, et cela a des conséquences fâcheuses pour les connaissances autochtones et la sécurité alimentaire. Une autre solution, qui serait ou non du ressort de l'OMC, devrait donc faire l'objet de pourparlers au plus haut niveau. Dans l'intervalle, l'Accord sur les ADPIC peut être rendu plus favorable au développement par des modifications essentielles à apporter à sa conception, de même qu'à son interprétation et son application.

D'autres modèles des droits de propriété intellectuelle

Dans beaucoup de pays en développement, l'Accord sur les ADPIC est d'une utilité très contestable. Son caractère dissymétrique fait qu'il est mal adapté à une situation de négociations commerciales collectives. Alors que la protection de la propriété intellectuelle peut comporter des avantages, certaines conditions préalables doivent être en place avant que ces gains se concrétisent. Mais une question de fond se pose : les pays ayant atteint un faible niveau de technologie et de potentiel humain ne peuvent vraiment profiter de l'Accord sur les ADPIC. L'expérience des pays développés a également montré que les brevets solidement protégés suivent, et ne précèdent pas, le développement industriel. Dans l'optique de l'optimum de Pareto, l'analyse qui précède montre que les pays en développement ne risquent guère de se trouver dans une situation au moins aussi favorable s'ils sont dans le régime ADPIC plutôt qu'en dehors. Dans la perspective du développement, de ce fait, l'Accord sur les ADPIC doit être repensé, s'il doit vraiment faire partie du régime commercial multilatéral.

Alors qu'il y a eu des travaux de réflexion assez étendus sur d'autres modèles de protection de la propriété intellectuelle au cours des dernières décennies, manifestement il reste encore beaucoup de recherches à entreprendre pour définir des modèles pertinents pour la situation de développement des différents pays²⁵. Il faut également se demander comment les débats sur la propriété intellectuelle, même s'ils restent dans le cadre de l'OMC, peuvent être dissociés de la notion de sanctions commerciales. Cela revêt une importance particulière car l'OMPI, qui devrait être l'organisation tout indiquée pour cette fonction, a un mandat extrêmement étroit et technique, qui limite son action à la « promotion de la protection ». Cette organisation doit faire beaucoup plus pour aider les pays à adopter des régimes de protection vraiment favorables à leur développement. Les pays membres devraient donc amorcer des pourparlers afin de remplacer l'Accord sur les ADPIC – et les dispositifs équivalents, fortement hiérarchisés, d'harmonisation des droits de propriété intellectuelle – par des modèles différents, où la propriété intellectuelle serait complètement dissociée des sanctions commerciales et pourrait inclure, sans s'y limiter, les éléments suivants :

- Une échelle de la propriété intellectuelle, où des lois de plus en plus contraignantes s'appliqueraient aux pays à mesure qu'ils s'élèvent dans l'échelle des revenus et du potentiel technique, et où les pays progresseraient d'un niveau de protection à un autre, à mesure de l'amélioration de leur indicateur de développement humain ou des indicateurs de réalisation des objectifs de développement du Millénaire.
- Un modèle « ADPIC-moins » qui réduirait notablement la durée et la portée de la protection accordée et élargirait les prérogatives nationales de décision sur le sujet des normes et de la portée de la protection, tout en maintenant, au niveau international, un ordre du jour minimaliste sur le sujet.

LES ASPECTS DES DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

- Un régime de la propriété intellectuelle comportant expressément des clauses de sortie, pour certains types de droits de propriété et certains secteurs.
- Des régimes distincts de la propriété intellectuelle pour les droits collectifs et pour les droits individuels.

Pour mieux justifier le remplacement de l'Accord sur les ADPIC, il est urgent d'entreprendre des recherches approfondies et de mener des programmes de surveillance pour mesurer les conséquences potentielles, sur le bien-être, de l'Accord sur les ADPIC (et des régimes de propriété intellectuelle différents) sur les divers secteurs et groupes sociaux (consommateurs, petits agriculteurs, gros entrepreneurs)²⁶.

Il faut admettre que le remplacement ou la refonte de l'Accord sur les ADPIC ne seront pas faciles ni immédiats, en raison des différences entre les points de vue nationaux sur la question. Cependant, il est indispensable de commencer une réflexion sérieuse, à ce sujet, au niveau intergouvernemental.

Dans le même esprit et dans l'intervalle, les gouvernements devront appliquer au mieux l'Accord sur les ADPIC pour contribuer à la réalisation de leurs objectifs de développement socioéconomique. Cela nécessite une modification de la façon dont l'accord est interprété et appliqué.

Interprétation et application de l'Accord sur les ADPIC

En dehors de la Déclaration de Doha, il n'y a guère d'indication que l'Accord sur les ADPIC a réellement été interprété dans l'esprit véritable d'un équilibre entre les possesseurs de droits de propriété intellectuelle et les usagers de ces droits. Dans une perspective juridique, les termes très généraux employés dans l'accord jouent dans les deux sens pour les pays en développement : ils permettent une interprétation flexible, mais ils ouvrent également la voie à des différends. La marge de manoeuvre laissée dans le texte nécessite donc des capacités juridiques extrêmement spécialisées, dont la plupart des pays en développement sont privés. De plus, l'expérience acquise par le Brésil (voir encadré 11.3) a montré que les efforts réalisés pour utiliser cette flexibilité engendrent, dans le monde développé, une vive opposition.

Enfin, le moyen de faire appliquer l'accord –le mécanisme de rétorsion du processus de règlement des différends– ne tient guère compte des différences de capacité de rétorsion. Cela est coûteux et néfaste pour les pays en développement. Les exceptions sont limitées et spécifiques, et la charge de la preuve incombe aux pays présumés transgresser l'accord. En pratique, cela réduit considérablement le pouvoir réel de ces exceptions.

L'Accord sur les ADPIC n'a pas été appliqué pleinement dans les pays en développement, et son avenir dépendra des décisions prises par l'organe de règlement des différends, qui déterminera dans quelle mesure l'accord est appliqué dans l'esprit des objectifs de développement social et économique des pays membres. En priorité, ceux-ci devront :

- Faciliter l'application des exceptions aux droits. Les procédures d'octroi de licences obligatoires doivent être simplifiées, il doit être plus facile de les invoquer et elles doivent s'appliquer plus largement. *Le Rapport sur le développement humain 2001* (PNUD, 2001) propose cinq types de structures juridiques adaptées à la circonstance (démarche administrative, fortes dispositions relatives à l'usage public, production pour l'exportation, règles fiables sur la compensation et divulgation des différends), qui devraient être utilisées comme paramètres pour déterminer la facilité de l'application des articles 30 et 31. Les pays pourraient également invoquer des exceptions à portée plus vaste, par exemple s'agissant des instruments de la recherche, des

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

formes de vie, des techniques particulières d'intérêt pour l'atténuation de la pauvreté dans les pays en développement et les connaissances autochtones.

- Établir une jurisprudence correcte dans les règlements des différends. Une grande partie de l'impact de l'Accord sur les ADPIC dépendra de la façon dont l'organe de règlement des différends interprétera l'accord, en fonction des objectifs socioéconomiques de celui-ci, le premier test étant l'application de la Déclaration de Doha. Bien que le texte soit très ambigu, la façon dont les décisions seront prises indiquera la latitude réelle que laisse l'accord. Le régime commercial multilatéral a en effet la responsabilité d'assurer que l'interprétation est conforme aux préoccupations de développement humain, de façon que les différends, les mesures de rétorsion, les litiges soient à l'avenir réduits au minimum.
- Créer d'autres régimes de protection permis en vertu de l'Accord sur les ADPIC. Les régimes sui generis destinés à protéger les variétés de plantes et les circuits intégrés doivent être conçus, le cas échéant, et ne devraient pas constituer une pression multilatérale en faveur d'un système particulier (comme le modèle de l'UPVP 1991) dans les pays où cela n'est pas indiqué.
- En vertu du mécanisme d'examen prescrit, étendre les périodes de transition durant lesquelles tous les pays en développement, et pas seulement les PMA, pourront se mettre en conformité avec l'accord. En outre, renforcer les dispositions des articles 67 et 66.2 pour définir des paramètres temporels, concrets et mesurables, pour l'assistance technique et les transferts de technologie conformément aux besoins de développement des différents pays.

Autres interventions

Enfin, aucun régime multilatéral de protection de la propriété intellectuelle, en soi, ne peut garantir que tous les objectifs de développement humain seront satisfaits. Une intervention active des gouvernements est donc nécessaire :

- Pour concevoir une législation nationale répondant aux besoins de développement humain, notamment en ce qui concerne l'accès aux soins et des ressources et possibilités de progrès technologiques.
- Pour s'assurer que le prix des produits est adapté au marché et quel que soit leur statut au regard des brevets, qu'il soit à la portée des consommateurs. Une partie de cette stratégie devrait viser à encourager la croissance d'une industrie pharmaceutique des produits génériques et à promouvoir une structure des marchés respectant la concurrence.
- Pour investir dans la recherche et le développement, ce qui est la condition de l'acquisition d'une compétence technologique. Les résultats de la R-D effectués sur fonds publics, dans les pays développés comme en développement, y compris les brevets, pourraient alors être volontairement l'objet de licences accordées aux producteurs des pays en développement.

Tout accord multilatéral devrait refléter un équilibre des intérêts entre pays et entre groupes représentés. Un accord donné ne sera pas viable si les intérêts d'un de ces groupes ou de plusieurs sont sous-représentés ou surreprésentés. L'Accord sur les ADPIC et tout système équivalent d'harmonisation verticale devra trouver un meilleur équilibre entre les intérêts du groupe le plus nombreux, c'est-à-dire les segments les plus pauvres de la population mondiale. Si leurs préoccupations ne sont pas correctement prises en compte – ou, au moins, ne sont pas activement contrecarrées, l'accord sera contraire à l'objectif qu'il énonce.

LES ASPECTS DES DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

ANNEX 11.1**Principales dispositions de l'Accord sur les ADPIC**

Aspect de l'accord	Principales dispositions
<i>Type de protection</i>	
Droits d'auteur et droits annexes (artistes, interprètes ou exécutants, enregistrements, droits d'organisation de la radio diffusion)	Protection de l'expression (comme dans la Convention de Berne) Logiciels (code source ou code résultant) traités comme des oeuvres littéraires Durée de la protection : durée minimale de 50 ans à partir de la publication ou de la création (si la publication n'a pas été faite dans un délai de 50 ans à compter de la création) pour les ouvrages qui n'appartiennent pas à des personnes physiques
Marques de fabrique	Inclusion des marques de fabrique pour les biens et les services Durée de la protection : périodes de sept ans, renouvelables indéfiniment L'octroi de licences obligatoires n'est pas autorisé
Indications géographiques	La protection des indications géographiques, qui précisent l'origine d'un article, une qualité, une réputation ou d'autres caractéristiques données du bien Protection particulière des vins et spiritueux
Dessin industriel	Durée de la protection : 10 ans
Brevets	Tous les domaines de la technologie pour les produits et les procédés, pendant 20 ans Brevetabilité des plantes et animaux exclusive (en dehors des micro-organismes); cependant, les membres sont tenus de protéger des variétés de plantes par des brevets ou un système sui generis Exceptions aux droits exclusifs : article 30, des exceptions limitées étant permises Article 31, l'octroi de licences obligatoires est permis dans certaines conditions Inversion de la charge de la preuve, qui revient au violateur présumé d'un brevet de procédé plutôt qu'au détenteur
Circuits intégrés	Protection des topogrammes de circuit intégré pour 10 ans au minimum Aucun échange des topogrammes protégés; un circuit intégré contenant un topogramme protégé ou un produit contenant un circuit intégré contenant lui-même un topogramme protégé Exceptions dans les cas où les partenaires ne sont pas conscients du fait que l'article contenait un topogramme protégé et n'avait aucun moyen raisonnable de le savoir, et en pareil cas ils sont tenus de payer au détenteur du droit « une redevance raisonnable »
Information non divulguée	Protection des secrets de fabrique Fourniture d'une protection des données, pour les nouvelles préparations chimiques intervenant dans la fabrication des produits pharmaceutiques et agricoles, contre un usage commercial déloyal, sauf si la divulgation est nécessaire dans l'intérêt général

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

Pratiques anticoncurrentielles	Faculté de restreindre les droits en cas de pratiques anticoncurrentielles dues à une violation des droits de propriété intellectuelle, après consultations avec les autres pays membres
Application effective des droits	Procédures équitables et transparentes Examen par une autorité judiciaire, aucune obligation de créer un système judiciaire distinct consacré au règlement des litiges sur les droits de propriété intellectuelle Pouvoir disposer de mesures provisoires et de mesures à la frontière Procédures pénales et sanctions pénales (peines de prison ou amendes) en cas de violation des marques de fabrique et des droits d'auteur Moratoire sur le règlement des différends jusqu'à 2000 s'il n'y a pas violation des droits
Dispositions transitoires	Les périodes transitoires pour les pays en développement (2000) et les pays les moins avancés (2005) sont sujettes à prorogation Les membres qui ne reconnaissent pas les droits de brevet portant sur des produits pharmaceutiques et agricoles, à la date d'entrée, doivent prévoir des mécanismes pour le dépôt des demandes de brevet, et prévoir des droits de vente exclusifs pendant cinq ans ou une protection par brevet, la date la plus proche étant retenue
Examen et amendement	Mécanisme biennal d'examen Les amendements sont décidés par consensus sous réserve du respect des règles générales de l'OMC concernant les amendements à un accord

Source : Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, annexe 1C, Accord de l'OMC.

ANNEX 11.2

Les ADPIC et les connaissances traditionnelles

Options prévues par l'accord	Les problèmes d'interprétation et d'application pour les pays en développement
<i>Brevets – nouveauté et caractère d'invention</i>	
Les pays d'Amérique latine ont fait valoir que les procédés utilisant ces connaissances et ressources traditionnelles peuvent toujours être protégés si leur demande répond à l'obligation de nouveauté.	La connaissance traditionnelle n'est pas, aux termes de l'Accord sur les ADPIC, « une connaissance nouvelle, n'implique pas une démarche inventive et n'est pas nécessairement susceptible d'application industrielle ». Les conditions de nouveauté et d'invention sont difficiles à remplir, car ces formes de connaissances sont souvent utilisées depuis des générations et de nature collective, ce qui signifie qu'aucun effort n'a été fait pour en préserver le caractère confidentiel.

LES ASPECTS DES DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

Droits d'auteur et marques de fabrique

Les expressions artistiques de détenteurs de connaissance traditionnelle, sous forme d'œuvres littéraires, d'œuvres théâtrales ou picturales, de textiles, de poteries, de sculptures, de tapisseries, de dessins de tapis, etc., peuvent être l'objet de droits d'auteur. En outre, tous les biens et services qui appartiennent aux communautés autochtones, à des guildes différentes, etc. peuvent faire l'objet d'une protection au titre de la marque de fabrique, qui permettra de les différencier à des fins commerciales.

Les droits d'auteur et marques de fabrique sont également inappropriés, en raison de la propriété collective de cette connaissance. La législation nationale doit préciser la nature collective de la connaissance traditionnelle et spécifier qu'elle est admise à bénéficier d'une protection au titre des droits d'auteur. Cela a été fait en Bolivie, en Chine et au Maroc.

Indications géographiques

Désigner certains produits ou services comme originaires d'une région particulière, qui leur donne leurs caractéristiques, est un puissant moyen de protéger l'industrie locale. Les indications géographiques actuellement utilisées surtout pour les vins et les spiritueux pourraient être étendues dans les pays en développement pour protéger des produits traditionnels.

Les indications géographiques actuellement couvrent uniquement les vins et les spiritueux. De nombreux pays en développement sont désireux d'étendre cette notion à des produits qui revêtent une importance spéciale pour eux. Les indications géographiques ne protègent pas les connaissances ou la technologie; elles empêchent seulement une utilisation abusive de certaines appellations par d'autres parties.

Protection de l'information non divulguée

Les secrets traditionnels des communautés autochtones et autochtones qui ont un intérêt technique ou économique potentiel peuvent être protégés par l'article 39 de l'Accord sur les ADPIC, contre la concurrence déloyale. Le contrôle de cette information peut permettre sa réglementation, par la formulation d'accords contractuels, l'octroi d'une licence et l'obtention d'une rémunération.

L'Accord sur les ADPIC laisse le détail des directives, de la classification et du partage des avantages aux pays, ce qui est très important mais a engendré des octrois de brevets qui sont contestés. On peut citer en exemple la plante Ayahuasca, au Brésil, le curcuma originaire de l'Inde, et la céréale quinoa de la région andine. Certains de ces brevets ont été révoqués en appel (pour le curcuma par exemple), mais ces exemples illustrent l'incapacité de l'Accord sur les ADPIC à traiter complètement les conséquences de l'article 27.3b.

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

NOTES

1. Ces neuf pays sont les États-Unis, l'Allemagne, le Japon, la Suisse, le Royaume-Uni, l'Australie, les Pays-Bas, la France et l'Irlande. Il est à noter que certains de ces transferts proviennent de pays développés. Cependant, étant donné que les pays en développement sont des consommateurs nets de technologie, on peut considérer que l'essentiel des ces transferts provient de ces pays (Banque mondiale, 2001, p. 133, tableau 5.1).

2. Ce sont le Brésil, le Mexique, la République de Corée, la Chine, l'Afrique du Sud et l'Inde (PNUD, 2001).

3. Les pays développés ont fait valoir qu'à la suite de l'augmentation du commerce des marchandises incorporant des connaissances, la protection du droit de propriété intellectuelle est nécessaire dans tous les marchés. Cependant, cet argument est défectueux à plusieurs égards. D'abord, la latitude de vendre ou non dépend avant tout du pouvoir d'achat des populations locales, et non pas du type de régime de protection des droits de propriété intellectuelle en place, comme on le voit dans le cas des marchés nouveaux comme la Chine. Deuxièmement, l'augmentation du commerce n'implique pas une protection des droits de propriété intellectuelle pour tous les produits dans tous les pays et dépend au contraire de l'importance relative que différentes sociétés attachent aux droits des vendeurs et à ceux des consommateurs. Les pays pauvres ne peuvent tout simplement pas supporter les prix de monopole qui résultent de l'Accord sur les ADPIC. En outre, comme le commerce a lieu dans le contexte de situations socioéconomiques profondément différentes, l'harmonisation de la législation ne suffit pas en soi à créer une demande effective de produits brevetés. Mais il est possible que l'absence de droits de propriété dans d'autres marchés réduise l'incitation, donnée aux détenteurs de brevets, de divulguer complètement le contenu technique de ces brevets dans les marchés développés, par crainte de l'imitation, et cela pourrait affecter l'innovation à long terme. Cependant, à cela peut être opposée une intervention beaucoup plus appropriée, sous forme d'une réglementation des règles de divulgation, des incitations à la recherche et des mesures du même ordre.

4. Plusieurs des pays les moins avancés se sont dotés d'une législation rigoureuse de la protection des droits de propriété intellectuelle dans le cadre d'accords régionaux ou bilatéraux, et se conforment donc déjà de fait aux dispositions de l'Accord sur les ADPIC.

5. Selon les estimations de l'OMS, en 1998, les maladies infectieuses ont causé dans le monde 13,3 millions de décès sur un total de près de 54 millions. Dans les pays à revenu faible et intermédiaire, un tiers de ces décès étaient évitables, car ils étaient dus à des maladies contagieuses, à des insuffisances des soins de maternité ou à des carences nutritionnelles. Parmi ces maladies figurent le sida, le paludisme, la tuberculose, les maladies qui accroissent la mortalité infantile comme les diarrhées, la diphtérie, le tétanos et la rougeole, et les diverses causes de la mortalité maternelle. Parmi celles-ci, le sida est probablement devenu la maladie actuellement la plus dangereuse dans le monde. Depuis son apparition il y a près de 20 ans, plus de 60 millions de personnes ont été infectées. C'est maintenant la principale cause de décès en Afrique subsaharienne et la quatrième cause de décès dans le monde (ONUSIDA et OMS, 2001).

6. Cela tient à des augmentations dans les secteurs brevetables des marchés des médicaments dans certains pays. Ces études précises ont été réalisées pour l'Argentine et l'Inde à l'aide de données détaillées sur les prix (OMC, 2001).

7. Les membres de l'Organisation africaine de la propriété intellectuelle, qui sont les 15 pays francophones d'Afrique de l'Ouest, ont offert, depuis l'Accord de Bangui de 1977, un régime de brevets sur les produits et procédés pharmaceutiques, et les membres de l'Organisation régionale africaine de la propriété intellectuelle, qui compte 14 pays anglophones, ont, depuis 1984 au moins, offert une protection des brevets pharmaceutiques ([www.ohadalegis.com/anglais/intell per cent20property.htm#membership](http://www.ohadalegis.com/anglais/intell%20property.htm#membership) et www.aripo.wipo.net/protocol.html).

LES ASPECTS DES DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

8. C'est l'équivalent de 2,2 dollars par année de vie ajustée sur l'invalidité (DALY), soit le vingtième de la moyenne mondiale (OMS, 2002, p. 79). Cet indicateur mesure le nombre d'années de vie perdues en raison d'une mortalité prématurée et d'un équivalent du nombre d'années de vie perdues du fait d'une incapacité chronique.

9. La Déclaration de Doha a également été marquante à cet égard car, pour la première fois, les pays en développement dirigés par le groupe africain et d'autres pays tels que le Brésil et l'Inde ont négocié de façon décisive pour obtenir un résultat favorable au développement.

10. L'indice d'effort technologique repose sur deux variables : la Recherche et Développement financée par les entreprises productives et le nombre de brevets pris au niveau international (aux États-Unis), cet indice étant ensuite normalisé puis centré sur la moyenne, pour donner un indice d'intensité technologique. L'indice de performance industrielle repose sur la valeur ajoutée par habitant dans l'industrie manufacturière, les exportations par habitant, la proportion de produits de moyenne et de haute technologie en proportion des exportations et de la valeur ajoutée manufacturée (Lall, 2001).

11. Du point de vue économique, les subventions sont la meilleure option, car elles rémunèrent directement les innovateurs. En même temps, elles nécessitent une estimation ex ante de l'innovation et sont donc difficiles à appliquer. Par contraste, les brevets sont une solution suboptimale, car ils faussent les prix et créent des monopoles. Mais ils sont plus faciles à appliquer car le coût de l'innovation a déjà été subi.

12. Cumulatif, car chaque innovation successive s'appuie sur la précédente, et complémentaire, car chaque innovateur potentiel emprunte une trajectoire de recherche légèrement différente et cela accroît la probabilité globale de parvenir à un objectif particulier (Bessen et Masin, 2000).

13. Pour complément d'information, voir Bessen et Maskin (2000).

14. Dans certains cas, l'obstacle tient aux contraintes de capacité. Le régime sui generis portant sur les topogrammes de circuit intégré dans l'Accord sur les ADPIC n'empêche pas les études rétrotechniques. Cependant, quelques pays en développement seulement possèdent les connaissances ou les ressources nécessaires pour cela.

15. La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement [CNUCED, 1976a)] estime ces coûts pour l'amélioration, la formation et les frais d'administration dans certains pays.

16. Cela est dû principalement aux divergences d'interprétation donnée par les tribunaux américains et européens. Des décisions de justice récentes, en Europe, cependant, se rapprochent de la position américaine en faveur d'une protection plus grande, ce qui risque d'avoir de graves conséquences pour la jurisprudence de l'application de l'Accord sur les ADPIC.

17. WT/DS114/R, 17 mars 2000, Union européenne contre Canada, où l'Union européenne a contesté la loi canadienne qui permet une exception similaire qui, non seulement permet les tests mais permet aussi de produire et de stocker des produits à écouler immédiatement après l'expiration du brevet.

18. On trouvera dans Correa 2000, pour l'industrie pharmaceutique, des exemples détaillés de ces formes et conditions.

19. Les membres de la Convention de 1978 sont l'Australie, l'Autriche, l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Chine, la Colombie, l'Équateur, la Finlande, la Hongrie, le Japon, le Kenya, le Mexique, la Norvège, le Panama, le Paraguay, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Slovaquie, la Trinité-et-Tobago et l'Ukraine.

20. Les membres de la Convention de 1991 sont l'Allemagne, l'Afrique du Sud, la Belgique, la Bulgarie, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Fédération de Russie, l'Irlande, Israël, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la République de Moldova, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

21. La version 1978 du modèle de l'Union pour la protection des variétés de plantes (UPVP) en est un exemple, mais ce n'est pas du tout le seul modèle alliant ces différents objectifs.

22. Le terme de *protection* suscite beaucoup de confusion et de contestation. D'une part, on trouve les groupes qui cherchent à protéger les connaissances traditionnelles, par les droits de propriété intellectuelle, pour permettre leur exploitation commerciale. Certains y voient un moyen d'utiliser les instruments juridiques ainsi offerts pour protéger les connaissances traditionnelles et des ressources biologiques contre une appropriation et une utilisation abusives. Certains voient la possibilité que la protection de la propriété intellectuelle serve d'instrument pour plus largement faire connaître la valeur des connaissances traditionnelles. Et certains y voient un moyen de s'assurer que certaines connaissances soient bien des actifs détenus par des intérêts privés susceptibles d'être commercialisés pour le développement économique. Il y a donc un débat assez vif autour de la mesure dans laquelle la propriété intellectuelle peut contribuer à ces objectifs et au sujet du rôle que la protection doit jouer parmi d'autres instruments de politique économique pour atteindre ces différents objectifs. De l'autre côté figurent ceux qui s'élèvent contre la protection des droits de propriété intellectuelle et se prononcent pour la protection des connaissances traditionnelles par l'investissement dans les collectivités locales et leurs moyens d'existence. Certains groupes souhaitent limiter la portée des droits de propriété intellectuelle, empêchant leur application aux connaissances traditionnelles de quelque façon que ce soit afin de se protéger contre le risque que les sociétés étrangères s'approprient les connaissances locales. D'autres encore craignent que la réification, la transformation des connaissances en marchandises, ne viennent de l'attribution de droits de propriété. On craint également que les gouvernements s'approprient les connaissances traditionnelles pour le profit d'élites, plutôt que dans l'intérêt général du pays.

23. L'OMPI définit les connaissances traditionnelles comme « les ouvrages littéraires, artistiques ou scientifiques fondés sur la tradition; le travail des artistes, interprètes ou exécutants, les inventions, les découvertes scientifiques, les dessins, marques, noms et symboles, l'information non divulguée et toutes les autres innovations et créations reposant sur la tradition, et résultant de l'activité intellectuelle dans les domaines industriel, scientifique, littéraire ou artistique » (OMPI, 2001).

24. Le Traité de Budapest fait obligation aux pays de constater officiellement le dépôt physique d'un échantillon d'un micro-organisme, à titre de description technique d'une invention aux fins de la protection d'un brevet. Pour cela, le traité – qui compte 49 États membres, dont 47 pays développés – s'appuie sur un réseau d'autorités officiellement désignées comme dépositaires internationaux qui appliquent des règles spéciales à l'accès aux échantillons biologiques, en particulier pour éviter un contournement potentiel des brevets. Il existe 31 autorités dépositaires dans 19 pays, tous pays développés à l'exception de deux (GRAIN, 2001).

25. La CNUCED a fait des recherches approfondies dans ce domaine durant les années 70 (CNUCED, 1996b).

26. Tel qu'il est mis en oeuvre dans le cadre du Programme de surveillance des médicaments officiels de l'OMS.

LES ASPECTS DES DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

RÉFÉRENCES

- Abbott, Frederick, 2002. « Compulsory Licensing for Public Health Needs: The TRIPS Agenda at the WTO after the Doha Declaration on Public Health ». Document 9. Comité consultatif mondial de la Société des amis, Genève, Bureau de la Société des amis auprès des Nations Unies.
- Attaran, Amir et Lee Gillespie-White, 2001. « Do Patents for Antiretroviral Drugs Constrain Access to AIDS Treatment in Africa? » Special Communication. *Journal of the American Medical Association* 286 (15): 1886–92.
- Banque mondiale, 2001. *Global Economic Prospects and the Developing Countries 2002*. Washington, DC.
- Barton, John, 2001. « Differentiated Pricing of Patented Products ». CMH Working Paper Series WG4:2. Genève, OMS, Commission Macroéconomie et santé.
- Bessen, James et Eric Maskin, 2000. « Sequential Innovation, Patents, and Imitation ». Document de travail. Cambridge (É.-U.), Massachusetts Institute of Technology, Department of Economics.
- Boullet, Pascal et Gilles-Bernard Forte, 2000. « Drug Patents in French-Speaking Africa ». Genève, Rapport commun de mission, Médecins sans frontières-OMS-ONUSIDA.
- BRIDGES *Trade News Digest*. 2001. « TRIPS and Public Health vs. TRIPS and Pandemics? » Septembre. Genève, Centre international pour le commerce et le développement durable.
- Butler, B. J. et B. W. Marion, 1996. *The Impacts of Patent Protection in the U.S. Seed Industry and Public Plant Breeding*. Madison (É.-U.), University of Wisconsin.
- Chang, Ha-Joon., 2000. « Intellectual Property Rights and Economic Development-Historical Lessons and Emerging Issues ». Document de base établi pour le *Rapport mondial sur le développement humain* 2001. New York, PNUD.
- Commission des droits de propriété intellectuelle, 2002. « Integrating Intellectual Property and Development Policy ». Londres.
- Clarke, George, 2001. « How the Quality of Institutions Affects Technological Deepening in Developing Countries ». Document de travail 2603. Washington, Groupe de recherche sur le développement, Banque mondiale.
- CNUCED, 1994. « Assessment of the Outcome of the Uruguay Round ». Genève.
- , 1996a. « Strengthening the Participation of Developing Countries in World Trade and the Multilateral Trading System ». TD/375/Rev.1. Genève.
- , 1996b. « The TRIPS Agreement and Developing Countries ». UNCTAD/ITE/1. Genève.
- , 1999. « Trade, Sustainable Development and Gender ». Document préparé à l'appui des thèmes retenus pour la conférence préparatoire d'experts sur le commerce, le développement humain et les disparités entre les sexes. 10 janvier, Genève.
- , 2002a. « Capacity Building and Technical Cooperation for Developing Countries, especially LDCs, and Economies in Transition in Support of Their Participation in the WTO Doha Work Programme ». Avant-projet. Genève, UNC-TAD/RMS/TCS/1.
- , 2002b. *Trade and Development Report 2002. Developing Countries in World Trade*. Genève.
- Cohen, Joel, 2000. « Harnessing Biotechnology for the Poor: Challenges Ahead Regarding Biosafety and Capacity Building ». Document de base préparé pour le *Rapport mondial sur le développement humain* 2001. New York, PNUD.
- Convention sur la diversité biologique, 1992. [www.biodiv.org/convention/articles.asp].
- Correa, Carlos, 1999. *Intellectual Property Rights and the Use of Compulsory Licenses: Options for Developing Countries*. Trade Related Agenda, Development and Equity (TRADE) Document de travail 5. Genève, Centre du Sud.

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

- , 2000. *Integrating Public Health Concerns into Patent Legislation in Developing Countries*. Genève, Centre du Sud.
- , 2001a. « Public Health and Patent Legislation in Developing Countries ». *Tulane Journal of Technology and Intellectual Property* 3(1).
- , 2001b. « Traditional Knowledge and Intellectual Property? » Document de travail. Genève, Bureau de la Société des amis auprès des Nations Unies.
- , 2001c. « The TRIPS Agreement: How Much Room to Maneuver? » Document de base préparé pour le *Rapport mondial sur le développement humain 2001*. New York, PNUD.
- , 2002. « Review of the TRIPS Agreement: Fostering the Transfer of Technology to Developing Countries ». Genève, Réseau du tiers monde. [www.twinside.org.sg/title/foster.htm].
- CUTS (Consumer Unity and Trust Society), 2001. « Negotiating the TRIPS Agreements: India's Experience and Some Domestic Policy Issues ». Research Report 0111. Jaipur (Inde), Center for International Trade, Economics, and Environment.
- Drahos, Peter, 2002. « Developing Countries and International Intellectual Property Standard-Setting ». Étude établie pour la Commission britannique des droits de propriété intellectuelle. Londres, CIPR.
- Dutfield, Graham, 2002a. « The Doha Declaration on TRIPS and Public Health: Does it Change Anything? » *Trade Negotiations Insights* 1 (1): 1–2. Genève, Centre international pour le commerce et le développement durable, Centre européen pour les politiques de développement et Institut du développement outre-mer.
- , 2002b. « Literature Survey on Intellectual Property Rights and Sustainable Human Development ». Série droits de propriété intellectuelle et développement durable. UNCTAD/ICTSD Capacity Building Project on Intellectual Property Rights and Sustainable Development. Genève, CNUCED et Centre international pour le commerce et le développement durable.
- Escudero, Sergio, 2001. *International Protection of Geographical Indications and Developing Countries*. Document de travail 10, Trade Related Agenda, Development and Equity (TRADE). Genève, Centre du Sud.
- FAO, 2001. *The State of Food Insecurity in the World: Food Insecurity – When People Live with Hunger and Fear Starvation*. Vienne.
- Fink, Carsten, 1999. « Entering the Jungle of Intellectual Property Rights Exhaustion and Parallel Imports ». Document présenté à des conférences sur les stratégies compétitives pour la protection des droits de propriété intellectuelle, organisées par le Fraser Institute, Santiago (Chili) et Buenos Aires (Argentine).
- , 2000. « How Stronger Patent Protection in India Might Affect the Behaviour of Transnational Pharmaceutical Industries ». Document de travail 2352. Washington, Groupe de recherche sur le développement, Banque mondiale.
- Fink, Carsten et Carlos A. Primo Braga, 1999. « How Stronger Protection of Intellectual Property Rights Affects International Trade Flows ». Document de travail 2051. Washington, Groupe de recherche sur le développement, Banque mondiale.
- Fink, Carsten, Carlos A. Primo Braga et Claudia Paz Sepulveda. 1998. « Intellectual Property Rights and Economic Development ». Document de travail. Washington, Banque mondiale.
- Gallini, Nancy et Suzanne Scotchmer, 2002. « Intellectual Property: When Is It the Best Incentive System? » In Adam Jaffe, Joshua Lerner et Scott Stern, dirs. de publ., *Innovation Policy and the Economy*, vol. 2 Cambridge (É.-U.), MIT Press.
- Garfinkel, Simson L. 1994. « Patently Absurd ». *Wired*. Juillet: 104–06.

LES ASPECTS DES DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

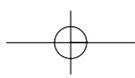
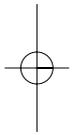
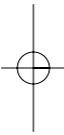
- GRAIN (Genetic Resources Action International). 1998. *Intellectual Property Rights and Biodiversity: The Economic Myths—Global Trade and Biodiversity in Conflict*. No 3, octobre.
- , 1999. « Beyond UPOV: Examples of Developing Countries Preparing Non-UPOV *Sui Generis* Plant Variety Protection Schemes for Compliance with TRIPS ». [<http://www.grain.org/publications/nonupov-en-p.htm>].
- , 2000. « For a Full Review of TRIPS 27.3(b): An Update on Where Developing Countries Stand with the Push to Patent Life at WTO ». [www.grain.org/publications/tripsfeb00-en-p.htm].
- , 2001. « TRIPS-Plus through the Back Door: How Bilateral Treaties Impose Much Stricter Rules for IPRs on Life than the WTO ». Rome, en collaboration avec South Asia Network on Food, Ecology, and Culture (SANFEC).
- Juma, Calestous, 1999. *Intellectual Property Rights and Globalization: Implications for Developing Countries*. Center for International Development Science, Technology and Innovation Document de travail 4. Cambridge (É.-U.), Harvard University.
- Kumar, Nagesh. 1995. « International Linkages, Technology and Exports of Developing Countries: Trends and Policy Implications ». Document de travail INTECH 9507. Maastricht (Pays-Bas), Institut des nouvelles technologies, Université des Nations Unies.
- , 1997. « Technology Generation and Technology Transfers in the World Economy: Recent Trends and Implications for Developing Countries ». Document de travail INTECH 9702. Maastricht (Pays-Bas), Institut des nouvelles technologies, Université des Nations Unies.
- Lall, Sanjaya, 2001. « Indicators of the Relative Importance of IPRs in Developing Countries ». UNCTAD/ICTSD Capacity Building Project on Intellectual Property Rights and Sustainable Development. Genève, CNUCED et Centre international pour le commerce et le développement durable.
- Lichtenberg, Frank, 2001. « Are the Benefits of Newer Drugs Worth Their Cost? Evidence from the 1996 MEPS ». *Health Affairs* 20 (5): 241–251.
- Love, James, 2001a. « Compulsory Licensing Models for State Practice in Developing Countries, Access to Medicine and Compliance with the WTO TRIPS Accord ». Document de base établi pour le *Rapport mondial sur le développement humain 2001*. New York, PNUD.
- , 2001b. « Implementing TRIPS Safeguards with Particular Attention to Administrative Models for Compulsory Licensing of Patents ». Document présenté à la réunion de l’OMS à Harare (Zimbabwe). Washington, Consumer Project on Technology.
- Mangeni, Francis, 2000. *Technical Issues on Protecting Plant Varieties by Effective Sui generis Systems*. Trade Related Agenda, Development and Equity (TRADE) Document 2. Genève, Centre du Sud.
- Maskus, Keith, 1998a. « The International Regulation of Intellectual Property ». *Weltwirtschaftliches Archiv* 123 (2): 186–208.
- , 1998b. « The Role of Intellectual Property Rights in Encouraging Foreign Direct Investment and Technology Transfer ». *Duke Journal of Comparative and International Law* 9 (1): 109–62.
- , 2000a. *Intellectual Property Rights in the Global Economy*. Washington, Institute for International Economics.
- , 2000b. « Regulatory Standards in the WTO: Comparing Intellectual Property Rights with Competition Policy, Environmental Protection and Core Labor Standards ». Document 00-1. Washington, Institute for International Economics.

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

- McCalman, Phillip, 2001. « Reaping What You Sow: An Empirical Analysis of International Patent Harmonization ». *Journal of International Economics* 55:161–286.
- Nayyar, Deepak, 1999. « Intellectual Property, the New Millennium and the Least Developed Countries: Some Reflections in the Wider Context of Development ». In *The New Millennium, Intellectual Property and the Least Developed Countries: A Compendium of the Proceedings of the First High Level Interregional Roundtable on Intellectual Property for the LDCs*. Genève, OMPI.
- OMC, 1994. *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*. Agreement Establishing the WTO, Annex IC. [www.wto.org/english/docs_e/legal_e/final_e.htm].
- OMPI, 1999. *The New Millennium, Intellectual Property and the Least Developed Countries*. Genève.
- OMS et ONUSIDA, 1998. « Guidance Modules on Antiretroviral Treatments ». WHO/ASD/98.1, UNAIDS/98.7. Genève.
- , 1999. *Globalization and Access to Drugs: Perspectives on the WTO/TRIPS Agreement*. Health Economics and Drugs. DAP Series 7. Genève.
- , 2000. *World Health Report*. Genève.
- , 2001a. *Globalization, Patents and Drugs: An Annotated Bibliography*. Health Economics and Drugs. EDM Series 10. Genève.
- , 2001b. *Globalization, TRIPS and Access to Pharmaceuticals*. WHO Policy Perspectives on Medicines 3. Genève.
- , 2001c. *Network for Monitoring the Impact of Globalization and TRIPS on Access to Medicines*. Health Economics and Drugs. EDM Series 11. Genève.
- , 2002. *Commission Macroéconomie et Santé*. Genève.
- ONUSIDA et OMS, 2001. *AIDS Epidemic Update December 2001*. Genève.
- Oxfam GB, 2001. « Drug Companies vs. Brazil: The Threat to Public Health ». Policy Briefing Note, Cut the Cost Campaign. Londres.
- Oxfam International, 2001. « Formula for Fairness: Patient Rights before Patent Rights ». Document d'information 2. Londres, Oxfam.
- Panagariya, Arvind, 1999. « TRIPS and the WTO: An Uneasy Marriage ». College Park (É.-U.), Center for International Economics, University of Maryland.
- Patel, S., P. Roffe et A. Yusuf, 2000. *International Technology Transfer: The Origins and Aftermath of the United Nations Negotiations on a Draft Code of Conduct*. Dordrecht (Pays-Bas), Kluwer Law International.
- PNUD, 2001. *Rapport mondial sur le développement humain Human Development Report 2001 : Mettre les nouvelles technologies au service du développement humain*. Bruxelles, De Boeck Université.
- , 2002. « TRIPS and Brazil ». Document de travail pour le projet sur le commerce et le développement humain durable. New York, PNUD.
- Rangnekar, Dwijen, 2001. « Access to Genetic Resources, Gene-Based Inventions and Agriculture ». Document d'étude 3a. Londres, Commission britannique des droits de propriété intellectuelle.
- Rasiah, Rajah, 2002. « TRIPS and Capability Building in Developing Economies ». Document de travail INTECH 2002-1. Maastricht (Pays-Bas), Institut des nouvelles technologies, Université des Nations Unies.
- Roffe, P., 2000. « The Political Economy of Intellectual Property Rights—A Historical perspective ». In J Foudez, M Footer et J Norton, dirs. de publ. *Governance, Development and Globalization*. Warwick (R.-U.), University of Warwick.

LES ASPECTS DES DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

- Saggi, Kamal, 2000. « Trade, Foreign Direct Investment and International Technology Transfer: A Survey ». Document de travail 2349. Washington, Groupe de travail sur le développement, Banque mondiale.
- Scotchmer, Suzanne, 1999. « Cumulative Innovation in Theory and Practice ». Berkeley (É.-U.). Goldman School of Public Policy et Department of Economics, University of California.
- Shiva, Vandana, Afsar H. Jafri, Gitanjali Bedi et Radha Holla-Bhar, 1997. « The Enclosure and Recovery of the Commons ». New Delhi (Inde), Research Foundation for Science, Technology and Ecology.
- Stallman, Richard. 2002. « Software Patents – Obstacles to Software Development ». Document présenté au Laboratoire d'informatique de l'Université de Cambridge (R.-U.), parrainé par la Foundation for Information Policy Research. [www.cl.cam.ac.uk/~mgk25/stallman-patents.html].
- Stilwell, Matthew et Elizabeth Tuerk, 2000. *Non-Violation Complaints and the TRIPS Agreement: Some Considerations for WTO Members*. Trade Related Agenda, Development and Equity (TRADE). Document 1. Genève, Centre du Sud.
- Stilwell, Matthew, Elizabeth Tuerk et Catherine Monagle, 2000. *Review of TRIPS Agreement under Article 71.1*. Trade Related Agenda, Development and Equity (TRADE). Document 3. Genève, Centre du Sud.
- Subramanian, Arvind et Jayashree Watal, 2000. « Can TRIPS Serve as an Enforcement Device for Developing Countries in the WTO? » *Journal of International Economic Law* 3 (3): 403–16.
- Tansey, Geoff, 1999. « Trade, Intellectual Property, Food and Biodiversity: Key Issues and Options for the 1999 Review of Article 27.3(b) of the TRIPS Agreement ». Document de travail. Londres, Quaker Peace and Service et Bureau de la Société des amis auprès des Nations Unies.
- Tripathi, Ruchi, 2000. « Implications of TRIPS on Livelihoods of Poor Farmers in Developing Countries ». Action Aid, Document présenté à une conférence tenue à Berne (Suisse), 13 octobre 2000.
- Viotti, Eduardo. 2001. « National Learning Systems: A New Approach on Technical Change in Late Industrializing Economies and Evidences from the Cases of Brazil and South Korea ». Center for International Development Science, Technology and Innovation Discussion Paper. Cambridge (É.-U.), Harvard University.
- Zinnbauer, Dieter, 2000. « The Dynamics of the Digital Divide: Why Being Late Does Matter ». Document de base préparé pour le *Rapport mondial sur le développement humain 2001*. New York, PNUD.





CHAPITRE 12

LES MESURES CONCERNANT L'INVESTISSEMENT LIÉES AU COMMERCE DES MARCHANDISES ET L'INVESTISSEMENT

Les gouvernements ont recours à deux types de mesures pour attirer et régler l'investissement étranger direct : les prescriptions de résultat (touchant, par exemple, le contenu local, la fabrication locale, les résultats à l'exportation et les transferts de technologie) et les incitations à investir (par des prêts ou des dégrèvements fiscaux notamment). Les prescriptions de résultat ont pour objet de faire en sorte que l'investissement étranger direct contribue au développement du pays d'accueil et soit conforme aux objectifs de la politique générale de ce dernier.

Les mesures d'incitation à investir couvrent un large éventail d'outils relevant tant du budget que de la politique monétaire. Quand ces mesures d'incitation portent sur le commerce des marchandises, elles sont dites « Mesures concernant l'investissement liées au commerce de marchandises » ou « MIC ». Certaines MIC incluent des prescriptions de résultat et ont constitué un outil important pour de nombreux pays en développement, ainsi que pour certains pays développés, qui les ont souvent utilisées dans le cadre de stratégies plus globales axées sur la croissance économique, l'industrialisation et les transferts de technologie. Les MIC ont aussi servi de moyen de protection et de lutte contre les pratiques commerciales anticoncurrentielles et restrictives – de sociétés transnationales notamment.

Le présent chapitre débute par une analyse de l'accord sur les MIC, sa genèse, sa relation au développement et ses perspectives d'avenir. On y examine ensuite la question de l'investissement de manière plus générale, parce que les deux aspects sont étroitement liés. La discussion est centrée sur l'investissement étranger direct, l'idée étant que c'est celui-ci, et non les fluctuations de portefeuille, qui devraient être au centre de tous les débats sur l'investissement à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les mutations de cet investissement sont ensuite analysées, de même que la manière dont il peut contribuer au développement humain. Vient ensuite un recensement des éléments constitutifs éventuels d'un accord multilatéral sur l'investissement dans le cadre de l'OMC et, pour finir, un exposé des conditions à exiger et des marges de manœuvre à prévoir pour qu'un tel accord se réalise.

L'ACCORD SUR LES MIC

L'accord sur les MIC vise à éliminer les distorsions que les mesures concernant l'investissement prises par les membres de l'OMC peuvent introduire dans les échanges commerciaux. Loin de créer de nouvelles obligations, il interdit simplement les MIC non conformes à l'Accord général sur les tarifs et le commerce (GATT) de 1994 en ce qui concerne les produits tant agricoles qu'industriels. Les mesures jugées non conformes à l'Accord devaient être déclarées (par les pays où elles étaient en vigueur) dans les 90 jours suivant le 1er janvier 1995, date de création de l'OMC.

Les pays industrialisés étaient censés éliminer ces mesures dans les deux ans, contre cinq ans pour les pays en développement et sept ans pour les pays les moins

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

avancés. L'accord laisse une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne ces délais lorsqu'un pays connaît des difficultés sur les plans du développement, des finances ou du commerce. C'est ainsi que certains pays en développement ont obtenu une prorogation de ce délai jusqu'en 2003.

L'accord ne contient ni une définition des MIC ni des critères objectifs permettant de les identifier, laissant ainsi aux membres le soin de décider lesquelles de leurs MIC sont illégales. Cette approche fait une grande place à l'interprétation et aux motifs de différend, même si les MIC qui ne contreviennent ni aux obligations en matière de traitement national visées à l'article III ni à l'interdiction des restrictions quantitatives visée à l'article IX du GATT sont manifestement autorisées. L'accord préconise en revanche une plus grande transparence dans l'administration des MIC, ce qui permet aux pays de contester les mesures qu'ils jugent peu transparentes.

La seule indication concrète concernant les MIC est une liste non exhaustive de mesures qui contreviennent aux prescriptions en matière de traitement national et de contenu local ou à l'interdiction des restrictions quantitatives qui lient les importations aux résultats à l'exportation par le biais de restrictions commerciales ou de change ou de restrictions à l'exportation fondées sur les ventes intérieures. L'accord sur les MIC n'interdit donc pas les prescriptions de résultat en matière d'exportation, mais les subventions liées à ces prescriptions sont régies par l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (ASMC) et soumises à ses disciplines.

Les mesures concernant l'investissement qui ne violent pas les articles III et IX du GATT sont certes autorisées mais les pays qui ont adhéré récemment à l'OMC ont été obligés, dans le cadre des conditions mises à leur adhésion, d'éliminer des prescriptions de résultat supplémentaires, notamment celles concernant les résultats à l'exportation et les transferts de technologie. Des exigences de type "OMC plus" sont ainsi imposées aux pays qui sont en passe d'adhérer à l'OMC, y compris des pays parmi les moins avancés (voir CNUCED, 2002).

ÉTAT DES LIEUX

La Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Doha (Qatar) en 2001 n'a pas permis de sortir de l'impasse en ce qui concerne l'investissement et les trois autres « questions de Singapour » (politique de la concurrence, facilitation du commerce et transparence dans les marchés publics). La plupart des pays industrialisés, les membres de l'UE en particulier, voulaient entamer après la Conférence de Doha des négociations en vue de parvenir à un accord sur ces questions, alors que de nombreux pays en développement souhaitaient continuer de les étudier (encadré 12.1). La Déclaration de Doha prévoit que ces questions continueront d'être étudiées jusqu'à la conférence qui doit se tenir en 2003 à Cancún (Mexique). Les négociations ne vont pas nécessairement débiter après la conférence de Cancún mais la pression en ce sens s'est accrue depuis Doha.

Nombreux sont les pays en développement qui font valoir que l'accord sur les MIC, considérant le bilan de sa mise en oeuvre à ce jour, ne tient pas compte de leurs besoins en matière de développement. Ils s'inquiètent en particulier de ses effets négatifs sur l'emploi et la valeur ajoutée, dans la mesure où il interdit aux pays d'industrialisation tardive de mettre en oeuvre des politiques favorisant le contenu national. Or, ces politiques ont contribué de manière décisive au succès des stratégies de développement de ce qui est aujourd'hui le monde industrialisé, comme des pays nouvellement industrialisés de l'Asie de l'Est.

Les pays en développement ont avancé un certain nombre d'arguments en faveur

ENCADRÉ 12.1 LA GENÈSE DES ACCORDS INTERNATIONAUX SUR L'INVESTISSEMENT

Les tentatives de conclusion d'accords internationaux sur l'investissement ne datent pas d'aujourd'hui. À la fin du XVIII^e siècle et au cours du XIX^e, les puissances européennes et les États-Unis ont établi des règles de protection de l'investissement étranger qui prévalaient sur le traitement national. Par ailleurs, les pays d'accueil n'étaient pas habilités à intervenir dans la gestion des actifs étrangers ni à les exproprier.

Les pays latino-américains ont été les premiers à contester le traitement favorable accordé aux investisseurs étrangers. La doctrine Calvo de 1868 a établi le principe de l'égalité de droits entre nationaux et étrangers et interdit aux pays d'intervenir pour rendre exécutoires les réclamations de leurs ressortissants dans d'autres pays. Entre la première guerre mondiale et la seconde, la Société des Nations n'a pu sortir de l'impasse sur cette question et depuis la seconde guerre mondiale, toutes les tentatives des pays industrialisés pour instaurer un régime international de protection de l'investissement international ont tourné court.

La Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi de 1947-48 a examiné la question de l'investissement dans le cadre de ses délibérations sur l'expansion du commerce international. Les mesures concernant l'investissement s'inséraient dans un débat plus vaste sur les pratiques commerciales restrictives, et la charte de La Havane en vue de la création d'une organisation internationale du commerce (OIC) contenait des dispositions relatives à ces mesures. Toutefois, les négociations qui ont abouti à cette charte puis au GATT ont montré que les gouvernements n'étaient pas disposés à soumettre leurs politiques d'investissement à des règles et disciplines internationales.

La tentative de création de l'OIC ayant échoué, les pays industrialisés ont mis en oeuvre des politiques à caractère bilatéral, par le biais de traités et d'accords de promotion et de protection des investissements. La finalité de ces instruments était de faire en sorte que les biens des investisseurs ne puissent pas être expropriés sans une indemnisation prompte et adéquate, un traitement non discriminatoire, la possibilité de transférer les fonds à l'étranger et le recours à des procédures de règlement des différends. Par ailleurs, à la fin des années 1950, un groupe d'experts du GATT a procédé à une évaluation des pratiques commerciales restrictives, en s'intéressant plus particulièrement aux activités des cartels et trusts internationaux susceptibles d'entraver l'expansion du commerce mondial et la réalisation des objectifs du GATT.

La question de l'investissement international est ensuite réapparue à l'Organisation des Nations Unies, où les pays en développement se sont employés à faire approuver par cette instance internationale leurs aspirations à la souveraineté et ont tenté de modifier les règles du jeu de l'époque coloniale. L'un des résultats de ces efforts a été l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies, en 1974, de la Charte des droits et devoirs économiques des États. L'article 2 de cette charte confère à tout État le droit de réglementer et de soumettre à son autorité les investissements étrangers conformément à ses objectifs nationaux, et stipule qu'aucun État ne saurait être obligé d'accorder à ces investissements un traitement préférentiel. Le projet de code de conduite des sociétés transnationales, publié par le Centre des Nations Unies sur les sociétés transnationales, abordait toute une série de questions supplémentaires, dont pratiquement aucune n'a été à ce jour résolue en raison de l'opposition des pays industrialisés à l'idée que ledit code puisse avoir un caractère contraignant. Dans le même ordre d'idée, l'Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau international pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives couvrait les questions relatives aux politiques de l'investissement et de la concurrence, et a connu le même sort.

Après l'achèvement du Cycle de négociations de Tokyo du GATT, de nouvelles tentatives ont été faites pour étendre ce dernier à un nombre limité de prescriptions de résultat que les pays d'accueil pourraient imposer aux investisseurs étrangers, en ce qui concerne plus particulièrement le contenu local et les résultats à l'exportation (MIC). Nombre de pays en développement ont continué d'affirmer que l'investissement étranger direct ne relevait pas de la compétence du GATT mais les États-Unis et certains autres pays industrialisés ont fait valoir que les prescriptions de résultat avaient des incidences sur le commerce et devaient donc relever du régime de celui-ci.

Le différend de 1982 avec le Canada à propos de l'administration de la loi dite *Foreign Investment Review Act* (réexamen de l'investissement étranger) a permis aux États-Unis de

(Suite de l'encadré page suivante)

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

relancer avec nettement plus de vigueur leurs efforts tendant à soumettre l'investissement aux disciplines commerciales multilatérales. Nombreuses étaient les délégations qui doutaient du bien-fondé de la démarche tendant à porter ce différend devant le GATT mais le conseil de celui-ci a finalement décidé d'autoriser un groupe spécial à examiner la requête des États-Unis. Le groupe spécial a notamment estimé que la pratique canadienne consistant à exiger des investisseurs étrangers directs qu'ils achètent des produits canadiens contrevenait au paragraphe 4 de l'article III du GATT mais pas au paragraphe 1 de l'article XI. Le différend américano-canadien a ouvert la voie à une contestation plus effective des MIC au plan multilatéral. La décision du groupe spécial semble aussi avoir amené les États-Unis à modifier leur législation commerciale de manière à traiter de manière plus directe les questions relatives à l'investissement.

L'investissement a constitué l'un des grands enjeux du Cycle de négociations d'Uruguay, au cours desquelles il s'est imposé et a eu des effets dans tous les débats et accords sur le commerce des services (AGCS), les MIC, les aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce (ADPIC), les marchés publics et les subventions. L'*Omnibus Trade and Competition Act* (loi générale sur le commerce et la concurrence) de 1974, qui habilitait le Gouvernement des États-Unis à négocier dans le cadre du cycle d'Uruguay, abordait expressément la question de l'investissement. Les États-Unis considéraient que les MIC empêchaient leurs sociétés transnationales d'élaborer des stratégies mondiales cohérentes, et l'élimination de ces mesures est devenue l'un de leurs principaux thèmes de négociation, avec d'autres pays industrialisés, au cours du cycle d'Uruguay.

Au cours de ces négociations, des tentatives ont été faites pour dépasser la question des MIC et élaborer un régime applicable à l'investissement en général, notamment au droit d'établissement et au traitement national. Les pays industrialisés ont aussi préconisé de supprimer tous les MIC au lieu de se contenter d'en atténuer ou éviter les effets préjudiciables au commerce. La plupart des pays en développement étaient en désaccord avec les États-Unis, le Japon et d'autres pays industrialisés sur deux points principaux : est-ce que les disciplines commerciales multilatérales devraient s'arrêter aux articles existants du GATT ou bien aller au-delà pour déboucher sur un régime général des investissements, d'une part, et est-ce que tout ou partie des MIC pouvant donner lieu à un recours devraient être supprimées ou bien fallait-il les examiner au cas par cas, pour déterminer s'ils ont des effets restrictifs et préjudiciables manifestes, directs et importants, de l'autre. Les États-Unis et le Japon étaient pour un régime couvrant tous les aspects de la question des investissements, dont les MIC ne seraient qu'un élément. Les pays en développement préconisaient de s'en tenir strictement au mandat du GATT et de limiter les négociations aux mesures concernant l'investissement qui ont des effets préjudiciables directs et importants sur le commerce. Les pays en développement ont certes parvenus à limiter la portée de l'accord sur les MIC au cours des négociations d'Uruguay mais l'article 9 de cet accord prévoyait que le fonctionnement de cet instrument serait revu dans les cinq ans suivant son entrée en vigueur afin de déterminer s'il ne doit pas être complété par des dispositions sur l'investissement et la politique de la concurrence.

Par ailleurs, l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), qui adopte une démarche de « liste positive », couvre la libéralisation de l'investissement puisqu'il fait de la présence commerciale l'une des modalités de l'offre de services (mode 3). L'on estime en fait que l'expression « commerce des services » a été forgée pour faire en sorte que l'investissement soit couvert par les accords du Cycle d'Uruguay de manière plus nette qu'il n'aurait été possible de le faire avec l'accord sur les MIC, compte tenu de l'opposition des pays en développement. La plupart de ces derniers étaient contre l'idée que le commerce des services soit soumis aux disciplines multilatérales et n'ont donné leur accord qu'à la condition que ces négociations restent séparées de celles portant sur le commerce des marchandises. De ce fait, les MIC ont été examinées au cours des négociations sur les marchandises mais l'AGCS est le produit de négociations séparées sur les services. Il n'en demeure pas moins que les États-Unis et les représentants du secteur privé transnational ont déployé de grands efforts pour veiller à ce que l'investissement soit inclus dans la définition du « commerce des services » et que cette expression soit couramment admise. Il n'y a dès lors rien d'étonnant à ce que les engagements en matière d'accès maximum aux marchés prévus dans l'AGCS aient été réalisés dans le cadre du mode 3, en ce qui concerne plus particulièrement les services financiers et les télécommunications. Les accords régionaux tels que l'Accord de libre échange nord-américain (ALENA) vont plus loin que l'ac-

L'INVESTISSEMENT LIÉES AU COMMERCE DES MARCHANDISES ET L'INVESTISSEMENT

cord sur les MIC ou l'AGCS et prévoit un traitement national et non discriminatoire pour les investisseurs étrangers. L'ALENA interdit aussi un certain nombre de prescriptions de résultat, ce qui explique que l'on y distingue clairement les services de l'investissement. Par ailleurs, en janvier 1997, il y avait déjà 1 330 traités bilatéraux d'investissement liant 162 pays, contre moins de 400 traités de ce type au début des années 1990.

Les points de vue demeurent nettement divergents sur cette question de l'investissement et des disciplines commerciales multilatérales. Mécontents de l'accord sur les MIC, les pays industrialisés ont continué d'exercer de très fortes pressions pour faire en sorte que quatre questions (investissement, politique de la concurrence, facilitation du commerce et marchés publics) figurent à l'ordre du jour de la première conférence ministérielle de l'OMC, tenue à Singapour en 1996, l'investissement étant probablement ce qui les intéressait le plus. En dépit de la résistance de la plupart des pays en développement, les membres sont convenus que ces quatre questions (par la suite désignées « Questions de Singapour ») seraient étudiées plus avant par des groupes de travail afin de déterminer si elles devraient faire l'objet de négociations lors d'une conférence ministérielle future. Les débats sur les marchés publics devaient se limiter aux problèmes de transparence et d'accès.

Parallèlement, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a entrepris d'amener ses membres à conclure un Accord multilatéral sur l'investissement (AMI), mais sans succès, ce qui montre à quel point il est difficile de s'entendre sur les questions d'investissement même entre pays ayant des niveaux de développement humain similaires.

Source : CNUCED, 1994; Gibbs et Mashayekhi, 1998; PNUD, 2002; Ganesan, 1998.

du maintien des MIC, notamment le fait que ces mesures permettent de veiller à ce que l'investissement contribue au mieux – quantitativement et qualitativement – à leur développement économique. À titre d'exemple, les MIC peuvent aider les petites entreprises à atteindre une taille qui leur permet d'être pleinement concurrentielles, comme elles peuvent servir à canaliser l'investissement étranger direct vers des industries naissantes afin de les mener à la maturité. Ce faisant, les entreprises concernées accroissent en toute probabilité l'emploi et la valeur ajoutée nationale. Les MIC peuvent aussi aider à atténuer les difficultés des régions défavorisées et accroître la contribution de l'investissement à la mise en place et à la modernisation des capacités technologiques nationales, augmentant ainsi la part de la valeur ajoutée dans les exportations. À cet égard, de nombreux pays en développement voient dans l'accord sur les MIC un obstacle majeur à la modernisation technologique et à l'accroissement de la valeur ajoutée.

Les gouvernements des pays en développement ont aussi fait valoir que les MIC permettaient de compenser les restrictions et distorsions que les stratégies des sociétés transnationales introduisaient dans le commerce. Les prescriptions de contenu local, par exemple, peuvent servir à accroître l'emploi, à protéger la viabilité des entreprises locales et à empêcher les sociétés transnationales de pratiquer des prix excessifs. Ces prescriptions peuvent aussi constituer une réaction nécessaire face aux sociétés transnationales intégrées verticalement qui dominent le marché.

L'industrie électronique, par exemple, exploite peu le contenu local des pays en développement alors même qu'elle y mène des opérations importantes, la raison étant que les sociétés qui dominent cette industrie préfèrent acquérir des composants et des pièces de rechange auprès de leurs sociétés mères ou de filiales étrangères – y compris quand des pièces de qualité comparable sont disponibles localement dans les pays en développement. De ce fait, l'essentiel de la valeur ajoutée dégagée par ces industries est recueilli par les sociétés transnationales¹.

L'application de l'accord sur les MIC n'a pas été sans poser un certain nombre de problèmes aux pays en développement. Il s'agit notamment de la difficulté d'identi-

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

fier les mesures couvertes par l'accord et de faire en sorte qu'elles soient notifiées en temps voulu à l'OMC; de l'insuffisance de la période de transition prévue pour l'élimination des mesures interdites; et des différends créés par le flou qui subsiste entre le GATT, l'accord sur les MIC et l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires. Plus préoccupantes sont toutefois les décisions d'organes de règlement des différends interdisant des prescriptions de contenu local, décisions que de nombreux pays en développement estiment contraires à leurs intérêts.

Le critère du contenu local est certes moins mis en avant dans un certain nombre de pays depuis quelques années mais il continue d'être utilisé dans des pays en développement ainsi que dans des pays industrialisés – pour ce qui est en particulier du secteur de l'automobile, où les prescriptions faisant appel à ce critère sont les plus répandues en ce qui concerne les pays en développement². De ce fait, c'est dans ce secteur que l'on constate, depuis l'entrée en vigueur de l'accord sur les MIC, le plus grand nombre de plaintes déposées par des pays industrialisés contre des pays en développement. Entre 1995 et février 2002, 11 plaintes concernant le secteur de l'automobile (portant aussi bien sur les prescriptions de contenu local que sur les subventions, les mesures d'incitation et le rééquilibrage du change) ont été déposées par le Japon, les communautés européennes et les États-Unis contre quatre pays en développement disposant d'un marché de l'automobile potentiellement important : Brésil, Inde, Indonésie et Philippines. Des jugements ont été rendus dans six de ces affaires – quatre contre l'Indonésie et deux contre l'Inde. La plainte du Japon contre l'Indonésie, et les plaintes similaires déposées ensuite contre ce même pays par l'UE et les États-Unis, illustrent un certain nombre de problèmes de développement qui se posent dans ce contexte (encadré 12.2).

PERSPECTIVES

Une première réponse positive a été apportée à certaines des préoccupations des pays en développement concernant la mise en oeuvre de l'accord sur les MIC lorsque le Conseil du commerce des marchandises de l'OMC a décidé, en juillet 2001, de proroger jusqu'à la fin de l'année la période de transition concernant les MIC notifiée en vertu du paragraphe 1 de l'article 5. Un délai supplémentaire de deux ans a été prévu pour les pays qui le demanderaient, sous réserve qu'ils remplissent certaines conditions telles que la présentation d'un plan de suppression progressive des MIC.

Ces prorogations sont certes utiles mais elles ne règlent pas le problème de fond posé par l'accord sur les MIC, à savoir que celui-ci ne laisse pas aux décideurs des pays en développement la marge de manœuvre dont ils ont besoin pour utiliser des instruments de la politique de développement – tels que les prescriptions de contenu local et autres – susceptibles d'accroître la valeur ajoutée, l'emploi et la compétitivité commerciale.

L'accord sur les MIC n'est peut-être pas conforme à l'intérêt bien compris des pays en développement, ni favorable au développement humain. Il convient donc de le réévaluer, afin d'en écarter l'interdiction du recours à des instruments qui améliorent les perspectives de développement des pays qui aspirent à l'industrialisation ou se sont déjà engagés dans cette voie. Il conviendrait en outre d'harmoniser les dispositions relatives aux prescriptions de résultat de l'accord sur les MIC et de l'AGCS, en ce sens que le second autorise ces prescriptions alors que le premier en interdit un grand nombre.

Si le démantèlement de ce dispositif se révèle impossible, il faudra repenser les paramètres de l'accord sur les MIC de manière à y inclure des dérogations au titre du traitement spécial et différencié pour les prescriptions de contenu local, spécialement

ENCADRÉ 12.2 PLAINTES CONCERNANT LE PROGRAMME AUTOMOBILE INDONÉSIE

En 1997, le Japon a demandé à un groupe spécial de l'OMC d'étudier sa plainte accusant l'Indonésie d'avoir violé un certain nombre d'articles de l'accord sur les MIC (L'UE et les États-Unis ont réservé leurs droits de tierces parties en cette affaire). L'Indonésie n'avait pas notifié les mesures contestées parce qu'elle estimait que son programme automobile national, qui comportait des prescriptions de contenu local, ne contrevenait pas à l'accord sur les MIC et relevait plutôt de l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC).

Le groupe spécial a toutefois estimé que ces prescriptions de contenu local contrevenaient à l'article 2 de l'accord sur les MIC. Il a en outre décidé que les exonérations de tarifs douaniers et de la taxe sur les véhicules de luxe prévues dans le programme indonésien représentaient concrètement des subventions gravement préjudiciables aux intérêts des requérants. Cette interprétation de l'article 5 de l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires revient à dire que cet accord également permet de statuer sur les MIC.

On retrouve dans cette affaire la plupart des problèmes de mise en oeuvre recensés par les pays en développement en ce qui concerne les MIC. Plus important encore, l'Indonésie, à l'instar de nombreux autres pays en développement, a estimé qu'on lui déniait le droit de recourir à des mesures de développement légitimes pour la promotion de son industrie automobile. Quels qu'aient été les avantages et inconvénients particuliers du programme automobile indonésien, cette industrie est depuis longtemps considérée comme ayant un rôle central dans le développement de nombreux pays en développement fortement peuplés et dotés d'un marché intérieur important. Le développement rapide de l'industrie automobile dans ces pays a d'importants effets multiplicateurs et liens en amont favorables à l'accroissement de la valeur ajoutée, de la capacité technologique et de l'emploi.

Nonobstant les problèmes que le programme automobile indonésien pouvait poser par ailleurs, et qui ont conduit à sa disparition sous l'effet de pressions politiques intérieures et des conditions imposées par les institutions financières internationales au cours de la crise est-asiatique de la fin des années 1990, il semble que ce programme n'a pas été sans répercussions tant sur l'accord sur les MIC que sur les négociations relatives à l'investissement dans le cadre de l'OMC. L'Indonésie n'a pas fait appel des décisions du groupe spécial, parce que la crise financière avait rendu impossible la poursuite du programme, mais les questions soulevées par la plainte japonaise ont conduit nombre de pays en développement à voir dans l'accord sur les MIC un instrument hostile à leurs intérêts et conçu pour maintenir le fossé industriel et technologique qui les sépare des pays industrialisés.

Source : Tang, 2002.

dans les secteurs de l'automobile et de l'électronique des pays en développement. Ces industries devraient bénéficier de la priorité parce qu'elles sont dynamiques et peuvent apporter une contribution importante à la réalisation des objectifs du développement humain. Comme certains ont pu le faire remarquer, il serait peut-être utile aussi de remanier l'accord sur les MIC de manière à le recentrer sur les mesures concernant l'investissement liées au commerce qui ont des répercussions négatives directes sur ce dernier, par opposition à la règle actuelle qui consiste à interdire purement et simplement certains types de mesures. Il conviendrait en outre d'aborder avec circonspection tout projet d'extension des disciplines multilatérales à d'autres mesures concernant l'investissement, compte tenu de l'expérience acquise jusqu'ici en matière de MIC.

L'INVESTISSEMENT

Les discussions engagées dans le cadre de l'OCDE à propos de l'Accord multilatéral sur les investissements (voir encadré 12.1) avaient un caractère global allant au-delà de la notion traditionnelle d'investissement étranger direct et couvrant pratiquement tous les types d'avoirs corporels et incorporels (OCDE, 1997). Outre l'investissement étranger direct, le projet d'accord englobait, par exemple, la propriété intellectuelle et

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

les investissements de portefeuille.

Au niveau des motivations, les discussions avortées de l'OCDE et les discussions sur l'investissement au sein de l'OMC semblent avoir beaucoup de points communs même si l'éventail des types d'investissement examinés par le Groupe de travail de l'OMC sur les rapports entre le commerce et l'investissement risque d'être plus limité. Cette communauté de motivations semble découler des intérêts stratégiques de sociétés transnationales désireuses de voir instauré à l'échelle mondiale un ensemble de règles uniformes qui leur permettraient tout à la fois de réduire leurs coûts de transaction, d'introduire plus de certitude dans leurs décisions d'investissement et d'acquiescer des droits de propriété plus sûrs. Étant donné que la très grande majorité de ces sociétés transnationales ont leur siège dans des pays de l'OCDE, les gouvernements de ces pays sont tout naturellement amenés à accorder la plus grande priorité à la conclusion d'un accord multilatéral sur l'investissement axé sur la réalisation de ces objectifs.

Or, du point de vue des pays en développement, ces motivations introduisent une asymétrie fondamentale dans le débat, parce que celui-ci a toujours été jusqu'ici essentiellement axé sur les droits des investisseurs étrangers dans les pays d'accueil et non pas sur leurs obligations. Sous l'angle du développement humain, les questions essentielles sont de savoir si l'investissement étranger direct est favorable à ce développement et si un accord multilatéral sur l'investissement dans le cadre de l'OMC donnerait aux décideurs des pays en développement la marge de manœuvre et l'autonomie dont ils ont besoin pour atteindre les objectifs du développement humain. Étant donné que l'accord sur les MIC est en vigueur depuis plus de sept ans, il importera de tenir compte de l'expérience acquise dans ce cadre pour répondre aux deux questions ci-dessus.

La Déclaration de Doha (2001) ne définit certes pas expressément ce que l'on entend par "investissement" aux fins des discussions de l'OMC mais l'on peut y lire que la Conférence était consciente des avantages que présenterait la mise en place d'un cadre multilatéral assurant des conditions transparentes, stables et prévisibles pour l'investissement transfrontière à long terme, l'investissement étranger direct en particulier, qui contribuerait à l'expansion du commerce mondial. Il est permis d'en déduire que tout projet qui serait proposé dans le cadre de l'OMC serait probablement consacré à l'investissement étranger direct à long terme et non à l'investissement de portefeuille à court terme.

Cette interprétation est corroborée par les déclarations répétées des pays en développement depuis la Conférence ministérielle de Singapour (1996) rappelant que le Groupe de travail concerné a été créé en partant du principe que ses travaux seraient limités à l'investissement étranger direct (Correa, 1999). Étant donné les précisions de Doha et l'accord de Singapour, on peut raisonnablement escompter que le Groupe de travail sur les rapports entre le commerce et l'investissement se penchera exclusivement, du moins dans un premier temps, sur l'investissement étranger direct.

Les mutations de l'investissement étranger direct

Il est de plus en plus admis que dans un contexte de mondialisation financière, certains des traits qui ont longtemps caractérisé l'investissement étranger direct (tels que sa stabilité ou sa longévité) et le distinguaient de l'investissement de portefeuille sont peut-être en train de disparaître, ce qui rend de plus en plus floue la différence entre ces deux types d'investissement et complique le débat sur la nature de l'investissement étranger direct, sur sa contribution au développement humain et sur ses véritables avantages à cet égard. Il y a déjà près d'une décennie qu'une étude de la Banque mon-

L'INVESTISSEMENT LIÉES AU COMMERCE DES MARCHANDISES ET L'INVESTISSEMENT

diale a montré les changements que la libéralisation financière introduisait dans la nature même de l'investissement étranger direct (Claesens, Dooley et Warner, 1993). Selon cette étude, des investissements tout ce qu'il y a de plus corporels peuvent être aisément convertis en avoirs liquides et transférés hors d'un pays. L'on pouvait également y lire que :

« Parce que les investisseurs directs possèdent des usines et d'autres actifs qui sont impossibles à déplacer, on en conclut parfois que l'investissement direct est plus stable que d'autres formes de courants de capitaux. Tel n'est pas nécessairement le cas. L'investisseur direct détient certes généralement un certain actif fixe mais rien n'empêche que cet actif soit contrebalancé par un passif local. Un investisseur direct peut manifestement emprunter pour transférer des fonds à l'étranger et engendrer de ce fait des sorties rapides de capitaux. » (cité dans Singh, 2001)

En pareil cas, aucun élément concret ne permet de distinguer l'investissement étranger direct d'autres formes de capital financier. Les bénéficiaires non distribués, rapatriés hors du pays d'accueil, représentent désormais une part non négligeable des avoirs étrangers, qui peut atteindre 50 % dans le cas des investisseurs originaires des États-Unis.

À l'évidence, l'investissement étranger direct sous cette forme ne saurait être comparé à l'accumulation intérieure du capital. Pour cette raison, Singh (2001) fait remarquer que dans un contexte de mondialisation financière, la question primordiale devient celle de savoir de quoi l'investissement étranger direct est composé. Il rappelle que les dix dernières années ont été la période de l'histoire mondiale la plus riche en fusions et acquisitions internationales. La plupart de ces opérations ne concernaient que des pays industrialisés, mais le nombre des fusions et acquisitions a beaucoup augmenté dans les pays en développement au cours de la seconde moitié des années 1990. Si l'on fait abstraction de la Chine, la part des fusions et acquisitions dans le volume total de l'investissement étranger direct dans les pays en développement est passée de 22% en moyenne en 1988-1991 à 72 % en 1992-97 (CNUCED, 1999b). Qui plus est, il s'agissait le plus souvent d'acquisitions et non de fusions.

Cette évolution s'est accélérée pendant et après la crise est-asiatique de 1997. Singh la juge porteuse d'effets inquiétants pour les pays en développement, en ce sens qu'à la différence de l'investissement en installations nouvelles (qui représente un apport net au stock de capital de ces pays), l'investissement étranger direct sous forme d'acquisitions peut ne représenter aucun ajout en termes de stock de capital, d'emploi ou même de production. D'autres auteurs relèvent toutefois que ce type d'investissement peut avoir des effets positifs sur le plan de l'investissement ultérieur, du transfert des technologies et, à court terme, de la balance des paiements. Rien ne permet de dire avec certitude quels sont les effets de cette forme d'investissement étranger direct sur le plan du développement humain mais il semble que, globalement, elle risque de produire moins de valeur ajoutée dans les pays en développement, du moins à court terme, par rapport à l'investissement nouveau classique en actifs productifs qui accroît le stock de capital du pays d'accueil.

Enfin, il importe de rappeler que l'investissement étranger direct n'est pas exclusivement composé de prises de participation. Il comprend une bonne part de prêts à fort taux d'intérêt et d'opérations intra-entreprises. Il arrive même que ces prêts soient garantis par l'État.

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

Investissement étranger direct et développement

Bien qu'il ait des caractéristiques qui peuvent le rendre coûteux et qu'il connaisse des changements importants dans sa nature même, l'investissement étranger direct reste le bienvenu dans la plupart des pays en développement, qui considèrent qu'il peut contribuer à la réalisation de leurs objectifs de développement. Ceci tient au fait que le rôle que certains types d'investissement étranger direct peuvent jouer dans le développement est quasi universellement reconnu. Il subsiste néanmoins de grands désaccords sur la question de savoir si tous les types d'investissement étranger direct sont favorables au développement et sur la nature des préalables et conditions –touchant le rôle des pouvoirs publics notamment– de sa contribution positive au développement.

Les partisans de l'investissement étranger direct et de son incorporation au régime commercial multilatéral font valoir que, tout bien considéré, il a un effet positif sur le développement humain, grâce surtout aux transferts de technologie et aux effets d'entraînement sur le plan de la productivité dans le pays d'accueil (OMC, 1996). Au cours des deux dernières décennies, cette vision optimiste des conséquences de l'investissement étranger direct sur la croissance économique, le transfert des technologies et la productivité a incité la plupart des pays en développement à abaisser unilatéralement les barrières à l'investissement étranger, y compris l'investissement de portefeuille. Les uns après les autres, ces pays ont adopté des régimes favorables à l'investissement étranger direct et aux sociétés transnationales, au point que depuis 1998, pas moins de 103 pays accordent des privilèges fiscaux spéciaux aux sociétés étrangères qui ont créé des sites de production ou administratifs sur leur territoire (Avi-Yonah, 1999; cité dans Hanson, 2001). Pourtant, il y avait accord général, et multitude de preuves, que ces mesures d'incitation, accordées le plus souvent pour des raisons de concurrence entre pays en développement, jouent un rôle relativement limité dans les décisions d'implantation des investisseurs étrangers, si l'on excepte les plus "nomades" d'entre eux (par exemple ceux qui sont attirés par les zones industrielles d'exportation). En fait, étant donné que la plupart des investisseurs étrangers s'intéressent d'abord aux possibilités offertes par le marché intérieur des pays en développement, tout indique que ces mesures d'incitation ne font que diminuer les gains que ces pays pourraient collectivement tirer de l'investissement étranger direct.

Est-ce que tout investissement étranger direct est bon pour le développement?

Il y a pratiquement accord général sur le fait que l'investissement étranger direct peut contribuer de manière non négligeable à l'amélioration du niveau de développement humain, mais la question importante est de savoir si toutes les formes d'investissement étranger direct sont bonnes pour le développement humain. Nombre de ceux qui répondent oui à cette question préconisent la conclusion d'un accord multilatéral sur l'investissement dans le cadre de l'OMC parce qu'ils estiment qu'un tel accord apporterait sécurité et prévisibilité aux investisseurs étrangers et favoriserait de ce fait l'investissement étranger direct, qui est supposé par principe être bon pour les pays en développement.

De nombreuses études ont été consacrées aux incidences de l'investissement étranger direct nouveau dans différents pays, secteurs et contextes. Les résultats de ces travaux sont ambigus et ne permettent aucune conclusion définitive dans un sens ou dans l'autre. Ce type d'investissement a été utilisé à diverses fins. Les pays latino-américains, par exemple, ont souvent tablé sur l'investissement étranger direct pour financer les déficits de leur balance des paiements, tandis que dans les pays d'Asie, il

L'INVESTISSEMENT LIÉES AU COMMERCE DES MARCHANDISES ET L'INVESTISSEMENT

servait davantage au transfert des technologies. L'investissement étranger direct peut se révéler coûteux et peu viable sur la durée lorsqu'il est utilisé pour régler des problèmes de balance des paiements. Dans ce dernier cas, il est également plus difficile de le distinguer du capital financier.

Dans un certain nombre de cas, l'investissement étranger direct n'a guère tenu ses promesses sur le plan du développement humain. Les données d'entreprise recueillies au niveau des sites manufacturiers dans les pays en développement ne font pas apparaître de véritables gains de productivité induits par ce type d'investissement. La présence de sociétés transnationales semble même avoir provoqué un tassement de la productivité des entreprises locales dans certains pays, ce qui n'a pas été sans nuire à l'emploi et à d'autres variables du développement humain (Hanson, 2001).

Tout aussi abondantes sont les preuves d'occasions perdues en matière de transfert des technologies par le biais de l'investissement étranger direct. Les cas de réussite durable en matière de transfert des technologies par ce biais sont en fait davantage l'exception que la règle. De plus, l'investissement étranger direct peut constituer un moyen coûteux de transfert des technologies, parce que les investisseurs étrangers, considérant les risques qu'ils prennent, exigent des taux de rendement élevés – supérieurs aux taux d'intérêt généralement appliqués aux prêts étrangers qui servent à financer l'importation de biens d'équipement.

Par ailleurs, l'investissement étranger direct peut avoir des incidences préjudiciables au développement de par ses effets sur la balance des paiements, surtout dans un contexte de libéralisation financière. Comme le souligne Kregel (1996), « l'IED (investissement étranger direct) peut avoir une influence structurelle tant à court qu'à moyen terme sur la composition des paiements extérieurs d'un pays. L'innovation financière permet certes à l'IED d'avoir un effet à court terme qui, de par son extrême instabilité, s'apparente de plus en plus à celui des courants d'investissement de portefeuille; mais l'aspect le plus important de la question tient à la manière dont il peut masquer la position réelle de la balance des paiements d'un pays et la plus ou moins grande viabilité de telle ou telle combinaison de politiques ... L'accumulation d'engagements étrangers sous la forme de stocks cumulatifs d'IED peut donner naissance à une dynamique perturbatrice susceptible de réduire à néant des objectifs de politique intérieure ou extérieure ».

Ainsi, quels que soient ses avantages potentiels pour le développement humain, et ils sont nombreux, l'investissement étranger direct n'a certainement pas toujours une influence positive sur les variables les plus importantes du développement humain dans les pays en développement que sont l'emploi, la productivité et le transfert des technologies. Les éléments d'appréciation dont on dispose à ce sujet sont on ne peut mieux résumés dans une étude approfondie de l'expérience acquise en matière d'investissement étranger direct, qui conclut que « s'agissant de l'effet de l'IED sur les différents paramètres du développement ... l'IED est plus fort en promesses qu'en actes » (Kumar, 1996, p. 40).

Certains types d'investissement étranger direct sont préférables à d'autres. Étant donné que tous les types d'investissement étranger direct ne sont pas pareillement souhaitables, moins vaut parfois mieux que plus, à moins que la totalité de l'investissement soit du type requis et favorable. De même, mieux vaut investir dans certains secteurs que dans d'autres. En d'autres termes, si les pays en développement souhaitent que l'investissement étranger direct favorise leur développement humain, ils doivent attirer cet investissement de manière sélective et le gérer efficacement.

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

Quels sont les vrais enjeux?

Il faut certes faire bon accueil à l'investissement étranger direct lorsqu'il est favorable au développement, mais les études empiriques ne font apparaître aucune corrélation évidente entre le volume de cet investissement et la réussite en matière de développement. Certains des pays qui ont le mieux réussi sont loin d'avoir fait grand usage de l'investissement étranger direct. À titre d'exemple, le Japon et la République de Corée ont obtenu les succès qui ont été les leurs en ne recourant que marginalement à l'investissement étranger direct (Centre du Sud, 1997; voir aussi CNUCED, 1997). La Corée y a recouru davantage que le Japon (en pourcentage de la formation brute de capital fixe) mais moins que la plupart des pays en développement, y compris des pays de l'Afrique subsaharienne. Qui plus est, les courants d'investissement étranger direct en direction du Japon étaient minimes non seulement pour la décennie de référence (1984-93) mais aussi pour toute la période de l'après seconde guerre mondiale. Les données relatives à la Corée pour la période 1970-1984 révèlent un phénomène analogue (Centre du Sud, 1997).

L'intervention judicieuse des pouvoirs publics a son importance, et peut même constituer le facteur décisif. La Corée a certes recueilli peu d'investissements étrangers directs mais elle les a utilisés de manière stratégique et efficace. Une bonne part de ce succès est à mettre à l'actif du gouvernement de ce pays, qui a imposé aux investisseurs étrangers d'importantes restrictions sous la forme de prescriptions visant tant l'appartenance des actifs que les résultats des opérations.

Les expériences récentes de la Chine, qui est le plus grand bénéficiaire d'investissements étrangers directs dans le monde en développement depuis près d'une décennie, corroborent le schéma constaté précédemment (CNUCED, 2002a). L'exemple chinois confirme que les restrictions d'ordre réglementaire n'ont pas de répercussions notables, ni négatives, sur le montant de l'investissement étranger direct qu'un pays peut attirer. La Malaisie, autre pays qui a fait un bon usage de l'investissement étranger direct alors même qu'il soumettait celui-ci à d'importants contrôles et réglementations, semble constituer une preuve de plus à cet égard (CNUCED, 1999a). À l'inverse, de nombreux pays parmi ceux qui réglementent le moins l'investissement étranger direct et ont adopté les régimes qui lui sont le plus favorables (dont plusieurs se trouvent en Afrique) semblent avoir le moins réussi à attirer les investissements étrangers directs et d'autres formes de courants de capitaux.

Les pays de l'Asie du Sud-Est semblent montrer eux aussi que l'investissement étranger direct donne les meilleurs résultats là où les gouvernements l'ont intégré à leurs plans nationaux de développement au lieu de lui accorder un accès sans entraves à leur marché. Souvent, la mise en oeuvre de certains instruments et politiques (les prescriptions de contenu local et autres nécessités de performance et certains contrôles sur les investissements) a contribué de manière décisive à faire qu'un investissement étranger devienne favorable au développement.

En outre, l'investissement étranger direct a été le plus utile là où il était moins poussé par des considérations d'accès au marché et suivait plutôt le schéma du « vol de grues » – comme lorsque l'investissement étranger direct est passé du Japon à l'Asie de l'Est et du Sud-Est, instaurant une division du travail dynamique et augmentant la productivité et la capacité technologique dans tous les pays participants³. Il semble donc que, du point de vue des pays en développement, le volume de l'investissement étranger direct importe bien moins que l'orientation qui lui est donnée tant par le pays d'origine que par le pays d'accueil. La manière dont il est intégré aux plans de développement national du pays en développement considéré et à ses besoins spéci-

fiques dans ce domaine importe tout autant.

Un régime multilatéral n'est pas absolument nécessaire pour attirer l'investissement étranger direct

La sécurité juridique qu'offre un accord multilatéral sur l'investissement sous l'égide de l'OMC peut améliorer la perception du climat des investissements dans un pays en développement (voir plus loin). Cela étant, la nature du régime juridique applicable – qu'il soit bilatéral ou multilatéral – ne fait pas partie des facteurs les plus importants pour attirer de manière durable un investissement étranger direct favorable au développement. Il n'y a rien d'étonnant à cela, dans la mesure où de nombreux travaux de recherche ont montré que les facteurs les plus importants sont d'ordre interne. Il s'agit notamment de la stabilité politique et économique, de la taille du marché, de la productivité de la main-d'œuvre, de la qualité des soins de santé, de l'éducation et de l'infrastructure physique et de la qualité des institutions, en ce qui concerne leur transparence en particulier.

Si l'existence d'un accord multilatéral sur l'investissement ne constitue pas un facteur important d'attraction de l'investissement étranger direct favorable au développement, alors l'utilité d'un tel accord ne réside plus que dans son aptitude à accroître la marge de manœuvre décisionnelle des gouvernements – pour ce qui est en particulier de mettre l'investissement étranger direct au service des objectifs du développement humain. Il faudra en outre que cet accord soit, pour les pays en développement, plus intéressant que le recours aux traités bilatéraux existants ou aux engagements relevant du mode 3 de l'AGCS, qui traite de la présence commerciale des investisseurs étrangers mais introduit un système de « liste positive ». Nombreux sont les pays en développement qui hésitent à renoncer à la souplesse que confèrent les traités bilatéraux, qui leur permettent d'adapter différents accords à différents objectifs sans craindre ni contestations ni représailles (Ganesan, 1998).

Un accord multilatéral sur l'investissement sous l'égide de l'OMC

La question essentielle est de savoir si un accord multilatéral sur l'investissement sous l'égide de l'OMC ne restreindrait pas la marge de manœuvre des pays en développement au point que ceux-ci ne pourraient plus appliquer les politiques et stratégies d'investissement qui ont fait le succès de pays comme la Malaisie, où l'investissement étranger direct a eu un rôle économique non négligeable et a contribué au développement humain.

Que pourrait-on en toute hypothèse trouver dans un accord multilatéral sur l'investissement qui ne se trouverait pas déjà dans l'accord sur les MIC et le mode 3 de l'AGCS? Par la Déclaration de Doha (2001), le Groupe de travail sur les rapports entre le commerce et l'investissement a été chargé de se concentrer sur les aspects suivants : portée et définition; transparence; non-discrimination; modalités de pré-établissement selon un système de liste positive, à l'instar de l'AGCS; dispositions relatives au développement; dérogations et clauses de sauvegarde concernant la balance des paiements; et consultations et règlement des différends entre membres.

Bien qu'il n'y ait pas de propositions en bonne et due forme à ce stade, les pays industrialisés qui militent pour la conclusion d'un tel accord demanderont très probablement aux pays en développement de s'engager au moins sur les points suivants : droit d'établissement pour les investisseurs étrangers; clause de la nation la plus favorisée; traitement national; incitations et protection en matière d'investissement; suppression des prescriptions de résultat qui sont encore autorisées en vertu de l'ac-

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

cord sur les MIC; et procédures obligatoires de règlement des différends (Singh, 2001).

Plus important encore, les débats de l'OMC sur l'investissement semblent surtout centrés sur le développement de l'accès aux marchés, par des engagements de grande portée en matière de pré-établissement (en veillant, par exemple, à ce que la plupart des secteurs soient ouverts à l'investissement étranger de manière non discriminatoire; Winters, 2002). De ce fait, un accord multilatéral sur l'investissement dans le cadre de l'OMC risque d'être très différent des traités bilatéraux dans ce domaine, que les pays en développement apprécient beaucoup parce qu'ils n'accordent un traitement national aux investisseurs étrangers qu'après leur établissement et parce qu'ils ne limitent aucunement la capacité du pays d'accueil de définir et mettre en oeuvre ses propres politiques en matière d'investissement étranger direct (Ganesan, 1998).

Un accord multilatéral sur l'investissement limiterait la marge de manœuvre décisionnelle

Certains observateurs critiques ont posé la question de savoir si l'idée d'un cadre multilatéral pour l'investissement est compatible avec la nécessité de préserver une certaine souplesse dans les politiques et stratégies de développement. Un cadre multilatéral tend naturellement à imposer une démarche unique pour tous qui, tout en reconnaissant certaines différences entre les pays, autorise peu de dérogations durables. Il semble peu probable qu'un tel cadre laisse aux responsables des pays en développement l'autonomie et la marge de manœuvre dont ils ont besoin, et ce pour une autre raison importante : les débats sur l'investissement dans le cadre de l'OMC sont centrés sur la phase de pré-établissement – quels secteurs sont ouverts à l'investissement et à quels investisseurs sont ils ouverts (Winters, 2002)?

L'accent mis sur la phase de pré-établissement ne contribuera pas à accroître l'investissement étranger direct parce que les facteurs les plus essentiels pour attirer durablement cet investissement sont d'ordre interne et n'interviennent donc que dans la phase postérieure à l'établissement. Par ailleurs, en privilégiant la phase de pré-établissement, on réduit – ou on élimine – la capacité des gouvernements à privilégier les investissements étrangers directs qui sont favorables à leurs objectifs de développement et ont des retombées positives sur le plan du développement humain.

Plus concrètement, un accord multilatéral sur l'investissement couvrant essentiellement la phase de pré-établissement signifie que les pays ne seront plus en mesure de limiter les types d'actifs que des étrangers peuvent acquérir, de préciser la structure de la propriété et de fixer des règles applicables aux opérations futures des investisseurs (emploi de travailleurs locaux, utilisation de matières premières locales, prescriptions en matière d'exportation, etc.). Or, tous ces éléments occupaient une place primordiale dans l'éventail des politiques pré-OMC des pays de l'Asie de l'Est et du Sud-Est qui ont le mieux réussi à améliorer leur niveau de développement humain depuis la seconde guerre mondiale.

En outre, lors des négociations sur un éventuel accord multilatéral sur l'investissement, les pays industrialisés s'efforceront de restreindre la gamme des outils de développement dont les pays en développement pourront disposer, notamment les prescriptions de résultat actuellement autorisées par l'accord sur les MIC (voir *US Trade Act* de 2002, chapitre. XXI, article 2102). Même s'il reprend le système de liste positive de l'AGCS, comme proclamé dans la Déclaration de Doha, un accord multilatéral sur l'investissement sera nécessairement contraignant. L'acceptation du principe du traitement national, par exemple, limiterait l'aptitude des gouvernements des pays d'accueil à restreindre ou interdire l'investissement dans certains secteurs et

L'INVESTISSEMENT LIÉES AU COMMERCE DES MARCHANDISES ET L'INVESTISSEMENT

à exiger que des clauses sur la propriété locale et d'autres prescriptions de résultat actuellement autorisées soient spécifiées dans les listes. L'aptitude des gouvernements à contrôler l'investissement intérieur et à le mettre au service du développement s'en trouverait également limitée, notamment par la réduction de la marge de manoeuvre qu'autorisent actuellement les traités bilatéraux. Par ailleurs, les transgressions de l'accord ouvriront la porte aux litiges et aux mesures de rétorsion.

Lien avec l'Accord général sur le commerce des services

Un autre motif d'inquiétude tient au fait qu'un accord multilatéral sur l'investissement risque d'« englober » l'AGCS en incorporant les engagements au titre du mode 3 dans un instrument qui offrirait moins de souplesse aux pays en développement. L'Accord de libre échange nord-américain (ALENA), par exemple, crée des obligations générales qui ne font pas de distinction entre les investissements en biens et en services.

Il est arrivé que des pays en développement ne soient plus en mesure de maintenir les restrictions autorisées par l'AGCS. Ainsi, en Thaïlande, les mesures de libéralisation de l'investissement imposées par le Fonds monétaire international (FMI) après la crise financière de 1997-98 ont ouvert le secteur de la distribution malgré les engagements de l'AGCS. Il en est résulté un afflux de grandes entreprises étrangères de vente au détail dont a pâti le petit commerce local, qui emploie de nombreux Thaïlandais [*South-North Development Monitor*, « Thailand: Local Retailers up in Arms over Foreign Retail Chains » (Thaïlande : le petit commerce local contre la grande distribution étrangère), 16 août 2002].

Un mécanisme de règlement des différends entre les investisseurs et les États

Un autre aspect des négociations multilatérales sur l'investissement particulièrement inquiétant du point de vue du développement humain tient à la création éventuelle d'un mécanisme de règlement des différends investisseurs-États, surtout s'il est calqué sur la clause correspondante de l'ALENA ou sur l'ex-projet de l'OCDE dans ce domaine. L'ALENA, l'accord commercial qui accorde le plus de droits aux investisseurs, montre bien pourquoi ces inquiétudes sont fondées (encadré 12.3).

Le projet d'accord qui n'a pu être adopté à l'OCDE répondait aux vœux des pays industrialisés et prévoyait des mécanismes de règlement des différends tant entre États qu'entre investisseurs et États. L'arbitrage entre États était censé suivre une procédure similaire à celle du Mémoire d'accord sur le règlement des différends de l'OMC dans ses premières phases. Le Centre international pour le règlement des différends en matière d'investissement était censé fixer des règles si aucune solution amiable ne pouvait être trouvée. Mais le projet d'accord prévoyait aussi un système d'arbitrage entre investisseurs et États. Nul ne peut dire à ce stade quel mécanisme précis de règlement des différends serait adopté si un accord multilatéral sur l'investissement était conclu dans le cadre de l'OMC, mais l'exemple de l'ALENA montre clairement que cette question revêt une importance considérable et peut avoir pour les pays en développement des répercussions non négligeables sur le plan du développement humain et en termes de coûts d'opportunité.

Conformité avec le principe de la nation la plus favorisée

Un autre sujet de préoccupation sur lequel il faudra se pencher a trait à la façon de concilier le principe de la nation la plus favorisée, qui est à la base de tous les accords

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

ENCADRÉ 12.3 DEUX EXEMPLES DE RAPPORTS INVESTISSEURS-ÉTAT INSTAURÉS PAR LE CHAPITRE 11 DE L'ALENA*Metalclad Corporation*

Des investisseurs ont utilisé les dispositions de l'ALENA relatives aux rapports entre investisseurs et États pour contester vigoureusement toute une série de lois et de règlements. À titre d'exemple, un tribunal arbitral a estimé qu'une municipalité mexicaine qui avait refusé en 1997 d'autoriser Metalclad Corporation à exploiter une usine de traitement de déchets dangereux violait de ce fait les règles de l'ALENA relatives à l'investissement. Le gouverneur de la province de San Luis Potosi avait ordonné la fermeture du site après qu'un audit géologique eut révélé que l'usine contaminerait les sources d'approvisionnement en eau de la province. Le gouverneur a ensuite incorporé le site à une zone écologique de 240 000 hectares. Metalclad a estimé que cette décision équivalait à une expropriation et a réclamé une indemnisation de 90 millions de dollars.

Cette sentence arbitrale reposait sur une interprétation sélective des objectifs de l'ALENA qui privilégiait la promotion de l'investissement et ignorait les paragraphes du préambule qui contrebalançaient cet objectif en réaffirmant que la protection de l'environnement et le développement durable sont des principes tout aussi importants. Le tribunal a conclu que les facteurs environnementaux relevaient des instances fédérales et ne pouvaient motiver le refus d'un permis accordé par des autorités municipales. L'un des arguments de base de cette décision contestait donc la validité du droit mexicain concernant le pouvoir des municipalités en matière d'environnement, alors que ce sont les autorités locales qui sont les plus proches des problèmes tels que ceux créés par les sites de traitement des déchets.

Sur les plans de la hiérarchie des pouvoirs et du droit interne, cette sentence introduisait aussi des incertitudes quant à l'application et à la portée des dispositions minimales des normes internationales et à l'ingérence du tribunal arbitral dans le droit interne. Par ailleurs, le fait que la légitimité d'une décision de fermeture n'est jugée qu'en fonction de ses effets sur l'investisseur, abstraction faite des buts de la décision prise par les pouvoirs publics, pose la question plus vaste de savoir si le préjudice causé à un investisseur doit être un critère suffisant pour statuer sur des affaires où la santé de la population et l'état de l'environnement sont en jeu.

Methanex

Methanex est une société canadienne qui fabrique un ingrédient essentiel de l'éther méthyltertiobutylique (MTBE), un additif qui rend la combustion de l'essence plus propre. L'Agence pour la protection de l'environnement des États-Unis a classé le MTBE parmi les produits potentiellement cancérigènes. Des responsables californiens font état d'études selon lesquelles le MTBE provoque des cancers chez des animaux de laboratoire et des symptômes tels que des maux de tête ou des nausées chez les humains. La plupart des composants du gazole adhèrent au sol alors que le MTBE est hautement soluble et traverse même les parois des citernes renforcées pour s'infiltrer rapidement dans les puits d'eau. Pour cette raison, l'eau de Santa Monica (en Californie) n'est pas potable et le nettoyage des sources coûterait à la ville près de 300 millions de dollars. En outre, ce nettoyage pourrait durer une trentaine d'années.

En 1999, la Californie a décidé l'élimination progressive du MTBE jusqu'à son interdiction complète à la fin de 2002 au plus tard. Plusieurs autres États des États-Unis lui ont emboîté le pas. Methanex considère pour sa part que le problème tient au manque d'étanchéité des citernes d'essence et non au MTBE lui-même. Methanex avançait un autre argument consistant à dire que le gouverneur de la Californie a interdit le MTBE parce que pendant sa campagne il avait reçu des contributions d'un fabricant d'éthanol des États-Unis. Cet argument a servi à motiver un autre argument faisant appel au chapitre 11 (article 1106) de l'ALENA, qui interdit au gouvernement du pays d'accueil d'accorder une préférence aux biens ou services nationaux. Methanex fait aussi valoir que toute violation d'un principe international relatif à la protection du commerce ou de l'investissement constitue aussi une violation de la règle de l'article 1105 de l'ALENA selon laquelle toute mesure étatique doit être juste, équitable et conforme au droit international. La plainte de la société canadienne vise à élargir la portée du chapitre 11 de l'ALENA de manière à ce que le mécanisme État-investisseurs puisse être saisi de tout litige de droit commercial.

L'INVESTISSEMENT LIÉES AU COMMERCE DES MARCHANDISES ET L'INVESTISSEMENT

Dans cet exemple, qui met en jeu un besoin humain fondamental, les dispositions de l'ALENA par trop favorables aux investisseurs créent des difficultés pour les autorités qui veulent réglementer des activités dangereuses pour la santé de la population et l'état de l'environnement. Methanex réclame aux contribuables des États-Unis 970 millions de dollars de dommages-intérêts au titre du manque à gagner résultant de l'interdiction du MTBE. La définition large de l'expropriation permet d'assimiler ce type d'interdiction à une expropriation indirecte qui peut conférer à l'investisseur un droit à être indemnisé. Il sera statué sur l'affaire Methanex conformément aux traités internationaux par un jury d'arbitres désignés par le Département d'État des États-Unis et Methanex. À l'instar d'autres types d'affaires, ces litiges entre investisseurs et États sont examinés et réglés à huis clos.

Il ressort des deux exemples ci-dessus que le chapitre 11 de l'ALENA oblige les gouvernements à consacrer une quantité importante de ressources à la défense de leurs systèmes réglementaires et judiciaires contre les réclamations des investisseurs. Les trois pays membres de l'ALENA vont donc probablement avoir à verser des sommes considérables à des investisseurs dans le seul but de défendre des règles de protection de l'intérêt public.

Source : IIDD et Fonds mondial pour la nature, 2001; Hemispheric Social Alliance, 2001.

commerciaux multilatéraux, avec le traitement spécial accordé en vertu de traités internationaux et d'accords régionaux à l'investissement étranger « ethnique » dans des pays comme la Chine ou l'Inde. Cette question est importante parce que certains signes donnent à penser que, par exemple, l'investissement étranger « ethnique » est parfois plus favorable au développement. Il reste aussi à savoir si l'application du principe de la nation la plus favorisée signifie que les termes des accords régionaux (le chapitre 11 de l'ALENA relatif à la procédure d'arbitrage entre investisseurs et États, par exemple) seront repris dans un éventuel accord multilatéral sur l'investissement.

Est-ce qu'un accord multilatéral sur l'investissement sera bénéfique pour les pays les plus petits et les plus vulnérables?

Les partisans d'un accord multilatéral sur l'investissement avancent un certain nombre d'arguments importants, dont l'un est que les pays les plus petits et les plus vulnérables sont toujours mieux lotis dans le cadre d'un accord multilatéral que dans celui d'un accord bilatéral, à cause du déséquilibre du rapport de forces entre les pays. Cet argument est valable mais seulement pour autant que l'on garantisse que l'accord multilatéral sera plus souple et augmentera la marge de manœuvre en matière de politiques de développement. L'analyse qui précède montre que cela est peu probable : un accord multilatéral sous l'égide de l'OMC risque fort de limiter considérablement l'autonomie décisionnelle des pays en développement.

En outre, un accord multilatéral sur l'investissement ne rendrait pas automatiquement superflus les traités bilatéraux d'investissement. Ces deux types d'accords ne s'excluent pas mutuellement et leur coexistence est avérée en matière de commerce comme dans d'autres domaines. Outre qu'il introduirait une strate supplémentaire qui pourrait réduire la marge de manœuvre des pays en développement, un nouvel accord multilatéral sur l'investissement se traduirait probablement aussi par une ponction supplémentaire sur les ressources humaines limitées de ces pays, en particulier des pays les moins avancés et les plus petits et vulnérables. De plus, ces pays pourront difficilement se retirer d'un accord multilatéral une fois celui-ci en vigueur, surtout dans le cadre d'un engagement unique. Ils seraient en effet menacés de poursuites ou de mesures de rétorsion ou se verraient exiger encore plus de concessions unilatérales.

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

La diminution des coûts de transaction n'est pas inévitable ...

Un autre argument en faveur de l'accord multilatéral est que celui-ci devrait entraîner une diminution des coûts de transaction, surtout pour les pays en développement les plus pauvres et les plus vulnérables, parce qu'un accord unique remplacerait une multitude de traités bilatéraux. Ceci vaut peut-être pour le multilatéralisme et le bilatéralisme en général mais il est fort douteux qu'un accord multilatéral sur l'investissement se substitue aux traités bilatéraux dans ce domaine, du moins à courte échéance et surtout si ces derniers offrent de meilleures conditions et plus de souplesse. L'accord multilatéral pourrait même accroître les coûts de transaction pour les pays en développement, en particulier pour ceux qui sont les plus pauvres et les plus vulnérables.

Tout aussi important est le fait qu'un accord multilatéral sur l'investissement risque fort de ne pas réduire les coûts de transaction pour les investisseurs étrangers. Hoekman et Saggi (1999, p.16) font remarquer que la part la plus importante des coûts de transactions liés à l'investissement étranger direct semble résulter plutôt des différences de langue, de culture, de système politique et de climat général des affaires dans le pays d'accueil. Se familiariser avec le code des investissements d'un pays semble bien peu de chose par rapport à ces autres difficultés qui sont bien plus difficiles à surmonter et sont présentes, que le pays soit signataire d'un accord multilatéral ou bilatéral sur l'investissement.

... et les coûts d'opportunité ne se justifient pas nécessairement

Enfin, il est permis de se demander si les responsables des pays en développement pourront justifier les coûts d'opportunité afférents aux ressources humaines et autres qu'ils auraient à consacrer aux tâches de négociation et d'administration dans un nouveau domaine comme l'investissement. On peut en effet douter de l'intérêt d'un tel accord pour leur développement et estimer que la situation intérieure et la lutte contre la pauvreté sont des priorités plus pressantes.

Certains experts ont même fait valoir que détourner de précieuses ressources humaines et autres de ces priorités internes n'était pas le meilleur usage que l'on pouvait en faire d'un point de vue économique (Rodrik, 2001; Winters, 2002). Même circonscrites au domaine commercial, les priorités des pays en développement et celles de la lutte contre la pauvreté résident bien davantage dans ces zones « frontières » traditionnelles (agriculture et textiles), où ces pays devraient logiquement investir leurs maigres ressources s'ils veulent en tirer le parti maximum.

NOTES

1. La CNUCED (2002a) examine le rôle de l'investissement étranger direct japonais dans les réseaux internationaux de l'industrie électronique et leurs politiques en matière de composants et de fournisseurs. Cette analyse montre également à quel point la part de la valeur ajoutée produite par ces réseaux qui demeure dans les pays en développement est faible.

2. Les prescriptions de contenu local sont fréquentes également dans les industries du tabac, de l'audiovisuel, des produits pharmaceutiques, du matériel informatique et de l'agroalimentaire.

3. Un certain nombre d'observateurs, notamment dans divers rapports du Conseil du commerce et du développement de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, ont explicité les différences importantes à cet égard entre les sociétés transnationales et les investissements étrangers directs des États-Unis et du Japon. Les

L'INVESTISSEMENT LIÉES AU COMMERCE DES MARCHANDISES ET L'INVESTISSEMENT

États-Unis sont en général davantage motivés par l'accès aux marchés alors que le Japon est plus soucieux d'instaurer une division du travail dynamique, surtout dans l'Asie du Sud-Est.

RÉFÉRENCES

- Amsden, Alice H., 2000. « Industrialization under WTO Law – High-Level Round Table on Trade and Development: Directions for the Twenty-first Century ». Communication faite à la 10e Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 12 février, Bangkok.
- , 2001. *The Rise of the « Rest »: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. New York, Oxford University Press.
- Centre du Sud, 1997. « Foreign Direct Investment, Development and the New Global Economic Order. A Policy Brief for the South ». Genève.
- Chang, Ha-Joon, 2002. *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. Londres, Anthem Press.
- Claessens, Stijn, Michael Dooley et Andrew Warner, 1993. « Portfolio Capital Flows: Hot or Cold? » In *Portfolio Investment in Developing Countries*. Document de base 228. Washington, Banque mondiale.
- CNUCED, 1994. « Assessment of the Outcome of the Uruguay Round ». Genève.
- , 1997. *Trade and Development Report*. Genève.
- , 1999a. *Trade and Development Report*. Genève.
- , 1999b. *World Investment Report*. Genève.
- , 2002a. *Trade and Development Report*. Genève.
- , 2002b. « WTO Accessions and Development Policy ». Genève.
- Correa, Carlos, 1999. « Preparing for the Third Ministerial Conference of the World Trade Organization (WTO): Issues for the Member States of the Islamic Development Bank in the Built-In Review of the Agreement on Trade-Related Investment Measures (TRIMs) of the WTO ». Study for the Islamic Development Bank. Buenos Aires, Université de Buenos Aires.
- Deere, Carolyn, 2000. *Net Gains: Linking Fisheries Management, International Trade and Sustainable Development*. Washington, Island Press.
- Ganesan, Arumugamangalam V., 1998. « Strategic Options Available to Developing Countries with Regard to a Multilateral Agreement on Investment ». Document de travail 134. Genève, CNUCED.
- Gibbs, Murray et Mina Mashayekhi, 1998. « Uruguay Round Negotiations and Investment: Lessons for the Future ». Genève, CNUCED.
- Hanson, Gordon H., 2001. « Should Countries Promote Foreign Direct Investment? » G-24 Discussion Paper 9. Genève, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, et Cambridge (É.-U.), Harvard University, Center for International Development.
- Hemispheric Social Alliance, 2001. « NAFTA Investor Rights Plus: An Analysis of the Draft Investment Chapter of the FTAA ». [www.art-us.org/index.html].
- Hoekman, Bernard et Kamal Saggi, 1999. « Multilateral Disciplines for Investment-Related Policies? » Présenté à Institutional Affari Internazionali Conference on Global Regionalism, 8 et 9 février, Rome.
- IIDD (Institut international du développement durable) et Fonds mondial pour la nature, 2001. « Private Rights, Public Problems: A Guide to NAFTA's Controversial Chapter on Investor Rights ». Winnipeg (Canada). [iisd.org/trade/ilsdworkshop/resources.htm].

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

- Kregel, Jan A., 1996. « Some Risks and Implications of Financial Globalisation for National Policy Autonomy ». Genève, CNUCED.
- Kumar, Nagesh, 1996. « Foreign Direct Investments and Technology Transfers in Development: A Perspective on Recent Literature ». Document de travail 9606. Maastricht (Pays-Bas) Université des Nations Unies et Institute for New Technologies.
- Malhotra, Kamal, 2002. « Doha: Is It Really a Development Round? » Trade, Environment and Development Policy Paper. Washington, Carnegie Endowment for International Peace.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), 1997. « Main Features of the MAI ». Paper presented at the OECD symposium on the Multilateral Agreement on Investment, 3 et 4 avril, Séoul.
- OMC, 1996. *WTO Annual Report: Trade and Foreign Direct Investment*. vol. 1. Genève, Organisation mondiale du commerce.
- OMC et CNUCED, 2002. « Trade-Related Investment Measures and Other Performance Requirements ». Council for Trade in Goods, Genève.
- PNUD, 2002. « A Brief History of Multilateral Discussions on Investment ». Document établi pour le projet Commerce international et développement humain durable. New York, PNUD.
- Rodrik, Dani, 2001. « The Global Governance of Trade As If Development Really Mattered ». Document établi pour le projet Commerce et développement durable. New York, PNUD.
- Singh, Ajit, 2001. « Foreign Direct Investment and International Agreements: A South Perspective ». T.R.A.D.E. Occasional Paper. Genève, Centre du Sud.
- Tang, Xiaobing, 2002. « Experience of Implementation of the WTO Agreement on Trade-Related Investment Measures: Difficulties and Challenges Faced by Developing Countries ». Genève, CNUCED.
- Winters, L. Alan, 2002. « Doha and the World Poverty Targets ». Paper presented at the Annual World Bank Conference on Development Economics, 29 avril, Washington.



CHAPITRE 13

L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LE COMMERCE DES SERVICES

Les services sont devenus l'un des éléments déterminants les plus importants du PIB et du commerce à l'échelle mondiale. La fourniture de services a donc des conséquences critiques pour le développement humain. Des services d'infrastructure et des services sociaux efficaces et équitables sont d'importance essentielle pour la compétitivité des pays et pour le bien-être de leur population. Si l'on exclut les services publics, les services représentent plus de 60 % du PIB des pays industriels et 50 % de celui des pays en développement (Corner House, 2001).

Les services sont également l'élément du commerce international qui augmente le plus rapidement, puisqu'ils passent de 400 milliards de dollars en 1985 à 1 400 milliards en 1999 – soit près d'un quart du commerce mondial des marchandises et environ trois cinquièmes des courants d'investissement étranger direct (Mashayekhi, 2002). En 1997, la part des pays industriels dans le commerce des services (exportations et importations) était de deux tiers environ.

Dans la perspective du développement, l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) est l'un des accords les plus importants de l'OMC. Il régleme les échanges et les investissements internationaux dans le secteur des services et offre d'intéressantes possibilités aux pays en développement, mais il ne va pas sans difficultés, car son impact sur le développement humain dépendra des conséquences qu'il comporte pour l'aptitude des membres de l'OMC à formuler les politiques de développement de leur choix et de la question de savoir si le potentiel qu'offrent plusieurs des ces articles sera bien concrétisé.

CARACTERISTIQUES ET STRUCTURE DE L'ACCORD

L'AGCS offre un cadre légal pour le commerce des services, définis comme incluant les transports, les investissements, les services d'éducation, les communications, les services financiers, l'énergie et la distribution de l'eau, et le mouvement des personnes. L'accord appelle également une libéralisation négociée et progressive des réglementations qui ralentissent le commerce et les investissements dans les services. Les négociations menées dans ce cadre pourraient avoir des conséquences majeures pour le développement humain.

L'inclusion du commerce des services dans les négociations du Cycle d'Uruguay est due principalement aux initiatives des sociétés financières et de télécommunications transnationales, qui voulaient inclure l'investissement dans les dispositions de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Cela a suscité une certaine résistance parmi les pays en développement (encadré 13.1), mais le compromis a été l'adoption d'un système de classification en quatre modes. Les « modes de fourniture » des services réglementés par l'accord sont les suivants :

- La fourniture de services transfrontières (mode 1), qui couvre les services fournis depuis le territoire d'un membre dans le territoire de tout autre

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

**ENCADRÉ 13.1 L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LE COMMERCE DES SERVICES :
HISTORIQUE ET ÉTAT ACTUEL***Historique*

C'est au cours du Cycle d'Uruguay qu'on a pour la première fois traité des services dans les accords commerciaux internationaux, mais les débats préalables remontent à la fin des années 70. À cette époque, les États-Unis cherchaient à élargir les règles du GATT pour faciliter l'expansion des opérations mondiales des sociétés transnationales dans un régime contractuel prévisible et universel. La notion de commerce des services a été inventée à cet effet. À de rares exceptions près, les pays en développement n'étaient pas favorables d'inclure le commerce des services dans les négociations commerciales, car ils estimaient que le faire reviendrait à tenter subrepticement d'introduire la question des investissements dans les négociations.

Leurs préoccupations ont été avivées par le mandat que donnait aux négociateurs américains le *Trade and Tariff Act* de 1984, qui incluait les services et l'investissement dans la notion de « commerce ». Les pays en développement ont accepté l'inclusion du commerce des services dans la Déclaration de Punta del Este de 1986, mais à la condition que les négociations sur le commerce des services seraient distinctes de celles sur le commerce des marchandises, et seraient clairement orientées vers le développement. Les premières réunions sur les services ont porté d'abord sur la définition du « commerce des services ». Les pays industriels faisaient valoir que la présence d'un fournisseur sur un marché étranger, par un investissement sous une forme ou une autre, était nécessaire pour la plupart des services.

À la réunion ministérielle à mi-parcours de Montréal en 1988, il a été convenu d'inclure dans la définition du commerce des services le mouvement des facteurs de production, quand celui-ci était, pour les fournisseurs, essentiel. Cela était perçu comme une victoire des pays en développement car cette définition avait été obtenue à l'instigation d'un groupe d'entre eux, comprenant l'Argentine, la Colombie, Cuba, l'Égypte, l'Inde, le Mexique, le Pakistan et le Pérou. Les pays en développement avaient tenté d'établir une symétrie entre le capital et le travail, et c'était là une première étape dans cette direction. Mais cette définition ne couvrait pas l'établissement permanent ou l'immigration – qui permet uniquement les activités caractérisées par la spécificité de l'objet, la spécificité de chacune des transactions et une durée limitée.

Entre les réunions ministérielles de Montréal et de Bruxelles (en 1990), beaucoup de travail a été accompli pour préciser les définitions du commerce des services et des « obstacles » à un tel commerce. La définition a été rédigée de façon à inclure « la fourniture de services par un fournisseur de services d'un membre, par sa présence commerciale sur le territoire de tout autre membre ». Les mesures restreignant l'accès aux marchés et couvrant tous les modes de prestations de services ont été recensées à l'article XVI de l'AGCS. Il a été décidé à l'insistance de pays en développement que le traitement national serait l'objet d'une négociation d'engagements sectoriels et sous-sectoriels spécifiques.

La structure de l'AGCS reflète les propositions avancées par les pays en développement. On a longuement discuté de la question de savoir si les engagements devaient prendre la forme d'une « liste négative » (signifiant que les listes seraient composées de mesures que chaque pays souhaitait maintenir, et qui constituaient des exceptions à un ensemble commun de règles) ou d'une « liste positive » (où les listes énonceraient les conditions de l'accès réel et les engagements en matière de traitement national que chaque membre était disposé à accepter, pour chaque secteur de service inclus). La liste négative est apparue comme impraticable pour plusieurs raisons – la plus importante étant qu'il n'y avait pas accord sur un objectif commun. On a estimé qu'une liste négative serait extrêmement longue, comprendrait inévitablement des erreurs ou des omissions, et devrait automatiquement inclure de nouveaux services résultant des progrès technologiques. Cependant, pour chaque secteur figurant sur une liste positive, tous les obstacles à l'accès aux marchés et toutes les divergences par rapport au traitement national seraient consolidés.

État actuel

À la fin du Cycle d'Uruguay on a décidé de poursuivre les négociations sur trois secteurs et sur un mode de fourniture (le mouvement des personnes) dans le cadre de l'AGCS. Des accords ont

L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LE COMMERCE DES SERVICES

depuis été signés sur les télécommunications et les services financiers de base, et ils comportent des engagements de libéralisation substantielle – en particulier sous la forme de l'accès aux investissements (voir encadré 12.1 où l'on trouvera un bref historique des discussions sur les investissements). Le transport maritime, pour lequel le premier cycle des négociations n'était pas terminé, a été inscrit aux négociations de 2000. Les engagements relatifs au mouvement des personnes physiques sont limités dans leur étendue (voir plus bas). Ainsi, ces négociations sectorielles n'offraient pas d'avantages réciproques aux pays en développement.

À la fin du Cycle d'Uruguay, l'AGCS laissait à de futures négociations l'établissement d'articles sur les mécanismes de sauvegarde d'urgence, les marchés publics et les subventions. Les négociations sur ces questions n'ont pas été achevées durant le premier cycle et doivent donc faire partie du cycle suivant, et comprendront deux phases : une phase d'établissement de règles, pour les services, portant sur les subventions, les sauvegardes et les marchés publics, et une phase de demandes et de concessions (accès aux marchés), durant laquelle les membres négocient l'élargissement de l'accès aux marchés. Durant cette phase nouvelle de concessions réciproques, les pays négocient sur une base bilatérale sur des demandes et offres sectorielles précises. Cette phase d'élargissement de l'accès aux marchés a été formellement lancée en avril 2002, et a commencé avec la session spéciale de juin 2002 du Conseil du commerce des services. Les pays membres devraient, d'ici à mars 2003, déposer leurs offres initiales.

Source : Gibbs et Mashayekhi, 1998, 1999; CIEL, 2002; Woodroffe, 2002; OMC, 2002; CNUCED, 1994.

membre, par exemple les services postaux ou téléphoniques internationaux.

- La consommation à l'étranger (mode 2), qui couvre les services fournis « sur le territoire d'un membre à un client d'un service d'un autre membre » – par exemple les services fournis aux touristes.
- La présence commerciale étrangère (mode 3), qui couvre les services fournis par « un fournisseur de services d'un membre, par la présence commerciale d'un autre membre » – par exemple la création de succursales de banques dans les pays d'accueil ou l'acquisition de sociétés étrangères.
- La présence de personnes physiques (mode 4), couvrant les services fournis « par un fournisseur de services d'un membre, par la présence de personnes physiques d'un membre dans le territoire d'un autre membre » – par exemple les services fournis par les techniciens ou travailleurs étrangers temporairement employés dans un pays d'accueil.

L'AGCS offre un cadre permettant aux pays de choisir les secteurs et sous-secteurs qu'ils soumettront aux principes de l'accès aux marchés (article XVI) et au traitement national (article XVII), et pour poser les conditions d'un tel accès et d'un tel traitement.

La conception de l'AGCS se distingue à plusieurs égards de celle d'autres accords de l'OMC. Par exemple, l'AGCS comprend des disciplines générales qui s'appliquent à tous les importateurs de services et des engagements spécifiques énoncés dans les listes qu'établissent les pays, qui s'appliquent uniquement à certaines mesures sectorielles qu'un gouvernement accepte expressément d'inclure. Les engagements généraux, qui sont acceptés par toutes les parties, sont le traitement de la nation la plus favorisée, les règles de transparence et la participation accrue des pays en développement (encadré 13.2)¹. Les engagements sectoriels spécifiques portent sur l'accès aux marchés et le traitement national.

LES POSSIBILITÉS OFFERTES PAR L'ACCORD

L'AGCS pourrait sans doute contribuer au développement humain des pays en

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

ENCADRÉ 13.2 CHAMP D'APPLICATION DE L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LE COMMERCE DES SERVICES

Application aux mesures gouvernementales. Aux termes de son article 1.1, l'AGCS s'applique aux mesures prises par les gouvernements, à quelque niveau et sous quelque forme que ce soit, et notamment les lois, règlements, décisions administratives – même les pratiques non écrites affectant le commerce des services. L'accord s'applique aussi aux entités non gouvernementales exerçant des pouvoirs qui leur sont délégués par les pouvoirs publics (article 1.3.a.ii).

Application aux moyens de fournir un service sur le plan international. Les quatre modes de fourniture de services retenus par le système de l'AGCS réglementent tous les moyens possibles de fournir un service international, notamment l'action des pouvoirs publics. Par ce caractère, l'accord couvre non seulement les échanges internationaux traditionnels de services mais aussi tous les moyens et sources possibles de fourniture de services.

Exceptions. Il n'y a pas d'exception, sauf pour les services fournis dans l'exercice de l'autorité de l'État (ainsi que certains services dans le secteur du transport aérien). L'article 1.1.3.c de l'AGCS stipule que les services fournis dans l'exercice de l'autorité de l'État ne doivent pas être fournis sur une base commerciale et doivent l'être après appel à la concurrence d'un ou plusieurs autres fournisseurs. Cette exclusion est souvent citée comme preuve de la flexibilité de l'accord. Mais sa portée est sans doute assez limitée, car de nombreux « services publics » comportaient déjà un appel à la concurrence et certains aspects commerciaux (comme le paiement de redevances).

Source : OMC, 1994, 2001; OCDE, 2001; Sinclair et Grieshaber-Otto, 2002; CIEL, 2002.

développement. L'approche « liste positive » qui le caractérise offre une certaine flexibilité, et plusieurs de ses articles sont potentiellement bénéfiques.

Engagements spécifiques par secteur et démarche ascendante

Sous réserve de négociations spécifiques, les engagements sont pris au sujet de l'accès aux marchés et du traitement national pour des secteurs donnés et pour des modes de fournisseurs de services donnés. L'article sur l'accès aux marchés stipule qu'à moins qu'un secteur ou un mode de fourniture de services figure sur la liste d'un pays, il ne doit pas y avoir de limite au nombre de fournisseurs de services possibles, à la valeur des transactions et des actifs, au nombre des opérations de services et à la quantité de la production, au nombre de personnes physiques employées et à la participation du capital étranger. À moins qu'il n'en soit stipulé autrement en vertu du principe de la nation la plus favorisée et de ses exemptions du principe du traitement national aux termes de l'AGCS, les fournisseurs de services étrangers reçoivent le même traitement (le meilleur) que les fournisseurs nationaux.

L'approche « liste positive » laisse aux gouvernements des pays membres la liberté de choisir les secteurs ou les modes de fourniture de services qu'ils entendent inclure dans leurs obligations de libéralisation (encadré 13.3). Chaque membre détermine aussi les services inclus sur ses listes, en prescrivant les termes, les limites et les conditions des engagements spécifiques relatifs à l'accès aux marchés et au traitement national (Das, 1998a).

Quand un membre prend un engagement spécifique, il peut déterminer (ou limiter) le nombre de personnes qui résideront dans le pays en tant que fournisseurs de services, ainsi que le nombre maximum et le type d'établissements nécessaires et permis dans le pays. De même, l'accord donne aux membres la flexibilité d'imposer des conditions, des qualifications et des normes, pour l'accès aux marchés et le traitement national, dans certains secteurs précis (tableau 13.1). Si un gouvernement n'a pas spécifié un secteur dans sa liste d'engagements, il n'est pas tenu d'accorder l'accès aux marchés et le traitement national dans ce secteur.

L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LE COMMERCE DES SERVICES

**ENCADRÉ 13.3 UN EXEMPLE DE LISTE D'UN PAYS SUR UN MODE DE SERVICE :
LE CHILI ET LE MODE 3**

La liste d'engagement du Chili stipule que les critères suivants seront appliqués pour l'octroi de la présence commerciale :

- L'effet de la présence commerciale sur l'activité économique, et notamment l'effet sur l'emploi; sur l'utilisation de pièces détachées, de composants et de services produits dans le pays; et sur l'exportation des services.
- L'effet de la présence commerciale sur la productivité, l'efficacité industrielle, le développement technologique et l'innovation productive.
- L'effet de la présence commerciale sur la concurrence dans le secteur concerné et les autres secteurs; sur la protection des consommateurs; sur le bon fonctionnement, la cohérence et la stabilité du marché et sur l'intérêt national.
- La contribution de la présence commerciale à l'intégration du Chili dans les marchés mondiaux.

Les mesures recensées dans la liste comme des limitations sont les suivantes :

- Les besoins minimums de formation et d'emploi – règles relatives au nombre de nationaux dans les conseils d'administration, contrôle effectif de l'entreprise par les actionnaires chiliens, formation d'employés locaux et emploi de sous-traitants nationaux.
- Contenu local – par exemple un certain pourcentage du temps de projection, dans les salles de cinéma privées, doit être consacré à des films ou des séquences de publicité chiliens (80 % de contenu local).
- Surcharges et différenciation des taux d'imposition – par exemple, système en franchise avec exemption des droits d'importation applicables uniquement aux producteurs chiliens.
- Accès à la technologie – par exemple un fournisseur de services étranger doit appliquer des techniques, du matériel et de l'expérience de gestion appropriés et de pointe, et est tenu de transférer ses technologies et de transmettre son expérience au personnel chilien (concept « construire-transférer-faire fonctionner »).
- L'information relative aux opérations – par exemple un fournisseur de services étranger doit fournir rapidement des rapports complets sur ses opérations, et notamment des données technologiques, comptables, économiques et administratives.

De plus, l'AGCS autorise les gouvernements à ajouter de nouvelles délimitations, ou à en retirer, aux engagements qu'ils ont pris auparavant, pour autant qu'ils compensent les membres dont les fournisseurs de services pourraient être lésés de ce fait. L'AGCS contient deux types d'exceptions générales – relatives aux préoccupations légitimes de politique publique et aux intérêts essentiels en matière de sécurité – qui témoignent aussi de la flexibilité potentielle de l'accord. En outre, l'article X sur les mesures de sauvegarde, souvent cité par les partisans de l'AGCS, permettrait aux gouvernements d'agir, en cas d'urgence, pour protéger ou sauvegarder les fournisseurs internes de services contre des services qui menaceraient de causer « un préjudice grave » (les négociations sur les sauvegardes d'urgence, qui rencontrent l'opposition de certains pays industriels, devaient être achevées le 1er janvier 1998, mais ne sont pas encore terminées).

Participation croissante des pays en développement et respect des objectifs et niveaux de développement des pays

L'article IV de l'AGCS stipule que la participation accrue des pays en développement sera facilitée par des engagements négociés spécifiques². L'article régit trois domaines :

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

TABLE 13.1

Exemple de liste de services d'ingénierie établie par un pays

	Limites à l'accès aux marchés	Limites au traitement national	Engagements supplémentaires
Mode de fourniture 1 :	non consolidé	non consolidé	
Mode de fourniture 2 :	non consolidé	non consolidé	
Mode de fourniture 3 :	uniquement par incorporation, avec un plafond du capital étranger de 51 %	aucune limite	
Mode de fourniture 4 :	non consolidé, sauf comme indiqué, dans le sens horizontal, à l'ensemble de tous les secteurs	non consolidé	

Note : L'expression « non consolidé » signifie que le gouvernement ne libéralise pas un mode de fourniture de services. « Aucune limite » signifie qu'il n'y a pas de limite aux modes de fourniture de services : le gouvernement concerné s'engage à une libéralisation complète et à un accès complet au marché. Ce sont là des cas extrêmes, et il existe entre eux des situations intermédiaires (voir encadré 13.3)

Source : Das, 1998a, p. 110.

- Le renforcement de la capacité, l'efficacité et la compétitivité des services internes des pays en développement, notamment par l'accès à la technologie à des conditions commerciales.
- L'amélioration de l'accès des pays en développement aux filières de distribution et aux réseaux d'information.
- La libéralisation de l'accès aux marchés dans les secteurs et dans les modes de fourniture de services, qui intéressent les pays en développement à l'exportation.

Par l'inclusion de l'article IV, l'AGCS reconnaît l'existence d'une « asymétrie » fondamentale entre les pays industriels et les pays en développement au regard des services, et en particulier entre les pays les moins avancés et les autres pays membres. L'article fait obligation aux pays industriels d'aider les pays en développement à renforcer leurs secteurs des services en fournissant un accès effectif au marché de leurs exportations. Les pays en développement restent potentiellement libres de chercher un plus large accès aux marchés en s'engageant en faveur d'une libéralisation et en cherchant des concessions réciproques sur l'accès aux secteurs qui les intéressent à l'exportation.

L'article charge également les pays industriels membres de désigner les interlocuteurs qui aideront les fournisseurs de services des pays en développement à obtenir l'information sur les aspects commerciaux et techniques de la fourniture des services, sur l'enregistrement, la reconnaissance et l'obtention des qualifications professionnelles, et sur l'obtention des technologies entrant dans la production des services. Cette disposition renforce l'obligation de transparence qui stipule que les gouvernements doivent publier ou mettre à la disposition de tous les lois et règlements pertinents concernant l'accès aux marchés et les restrictions discriminatoires dans tous les secteurs des services (Mashayekhi, 2000a).

L'article XIX, qui porte sur la négociation d'engagements spécifiques, opéra-

L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LE COMMERCE DES SERVICES

tionnalise l'article IV, par sa partie IV (sur la libéralisation progressive). L'article XIX.2 prévoit que la libéralisation aura lieu en respectant les objectifs de politique nationale et le niveau de développement des parties, tant globalement que dans chaque secteur. Les pays en développement auront la flexibilité appropriée pour ouvrir moins de secteurs, libéraliser moins de types de transaction, étendre progressivement l'accès aux marchés en fonction de leur situation de développement et, quand ils offriront l'accès à leurs marchés aux fournisseurs étrangers de services, y attacher des conditions tendant à réaliser les objectifs visés à l'article IV.

Cette flexibilité est bénéfique car elle permet aux pays en développement de conserver une marge de manoeuvre dans le choix de leurs politiques. L'article permet aux pays en développement membres de prendre les mesures voulues pour renforcer leurs capacités dans le secteur des services – par exemple par des mesures concernant le transfert de technologie, les conditions d'accès aux réseaux par les fournisseurs de services étrangers, les règles relatives à l'emploi et d'autres mesures de politique nationale, notamment le subventionnement de leurs secteurs des services (CNUCED, 1994). La principale difficulté est de traduire ces dispositions en véritables engagements de la part des pays industriels et de leurs fournisseurs de services.

LES PROBLÈMES POSÉS PAR L'ACCORD : LA FLEXIBILITÉ EFFECTIVE

L'AGCS n'est pas sans poser plusieurs difficultés du point de vue des pays en développement, en particulier dans le choix des politiques. Ces problèmes résultent surtout de son application pratique et de l'aptitude des pays en développement à tirer avantage de la flexibilité effectivement offerte par l'accord et de l'exploitation des avantages qui leur sont bénéfiques. Dans la présente section on examine les problèmes que pose la flexibilité effective de l'accord. La suivante examine les problèmes relatifs à l'opérationnalisation des articles favorables aux pays en développement.

Les gouvernements des pays en développement doivent avoir une certaine marge de manoeuvre dans le choix des politiques qui vont suivre, et notamment pouvoir rapporter des décisions de politique si nécessaire. L'AGCS offre potentiellement cette flexibilité. Mais ce potentiel est difficile à réaliser en pratique en raison du temps et du coût élevé que cela implique. Plusieurs questions amènent à se demander si les pays en développement peuvent vraiment profiter de cette flexibilité potentielle.

Le processus de marchandage

Mashayekhi (2000b) fait valoir que le processus de marchandage, dans la pratique, et les déséquilibres entre les pays en développement et les pays industriels dans les négociations ne permettent pas aux pays en développement de tirer pleinement parti des flexibilités et des dispositions (telles que celles de l'article IV et de l'article XIX) qu'offre l'AGCS. Ainsi, le processus d'offre volontaire ne fonctionne pas correctement. La modalité « demande-offre » si elle est préférable à d'autres modalités sur la table des négociations, impose aux pays en développement de façon implicite ou même explicite d'offrir des engagements (encadré 13.4). Comme cette pression est intense, les gouvernements qui n'ont pas le pouvoir et la capacité de résister risquent de se voir poussés à prendre des décisions hâtives sur la liste des secteurs à libéraliser et sur les types de limitations à ajouter à leurs engagements précis.

Cette pression prend plusieurs formes différentes. D'abord, celles qui résultent de la nature même de l'accord, même sous sa forme écrite. Le principe de la libéralisation progressive implique qu'un pays doit accroître progressivement ses engagements de libéralisation. Dans le cycle actuel de négociations sur les services, qui a commencé

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

en mars 2000, les pays industriels poussent à une plus grande libéralisation, même de la part des pays en développement. Par exemple, la proposition, en date du 13 juillet 2000, des États-Unis pour un « cadre de négociation » définit la tâche à accomplir comme « l'élimination significative de ... restrictions [sur le commerce des services] dans l'ensemble des secteurs des services, en traitant des mesures actuellement soumises aux disciplines de l'AGCS et, virtuellement, des mesures qui ne sont pas actuellement l'objet des disciplines de l'AGCS, et couvrant tous les modes de fourniture des services » (*Office of the US Trade Representative*, 2000, cité dans Réseau du tiers monde, 2001, p. 68). Les États-Unis ont ensuite adressé à plus de 120 pays, en juillet 2002, des demandes détaillées.

Deuxièmement, une pression intense s'exerce sur les pays en développement, durant le processus de négociation, pour qu'ils libéralisent des secteurs de services importants. Les engagements spécifiques initialement acceptés par les pays en développement durant le Cycle d'Uruguay l'ont été sous ce type de pression. Un exemple, souvent cité, réside dans le refus américain, à la fin du Cycle d'Uruguay, de conclure un accord sur les services financiers. Cela a conduit à deux années d'intenses négociations sur la libéralisation du secteur financier, durant lesquelles des pays d'Asie du Sud-Est comme la Malaisie ont subi d'intenses pressions pour qu'ils ouvrent leurs secteurs financiers aux fournisseurs de services des États-Unis et de l'Union européenne (Réseau du tiers monde, 2001; Sinclair et Grieshaber-Otto, 2002; Raghavan, 1997b). On peut citer aussi en exemple de ce type de pression s'exerçant durant la période où les demandes sont déposées, une position de négociation récemment prise par l'Union européenne : à moins que les pays en développement ne libéralisent leurs marchés des services bancaires et des assurances, l'Union européenne n'élargirait pas l'accès à son marché des textiles, des vêtements et des produits agricoles fabriqués par les pays en développement.

Les pays en développement accédant à l'OMC se sont trouvés ainsi dans une position de faiblesse face à de telles pressions. La plupart des pays qui ont récemment été admis à l'Organisation, notamment la Chine, et également des petits pays tels que la Jordanie et Oman, ont des listes de concessions beaucoup plus longues et beaucoup plus détaillées que celles acceptées par les premiers pays en développement à accéder à l'OMC. Dans ce contexte, on se souviendra que les pays étaient tenus de négocier une liste de leurs engagements sur les services, condition de leur accession à l'OMC. Dans les négociations en cours, cependant, ils ne doivent pas prendre d'autres engagements à moins que ceux-ci soient jugés utiles à leur développement ou accordés en échange de l'application effective des articles IV et XIX ou de concessions réciproques authentiques dans d'autres secteurs.

Troisièmement, des pressions notables s'exercent de l'extérieur sur les pays en développement, en particulier les pays endettés pour qu'ils libéralisent leur secteur des services et organisent la privatisation des entreprises publiques pour dégager des ressources. Le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale ont ainsi demandé aux gouvernements des pays en développement, comme condition des prêts ou de l'annulation de dettes, de privatiser des entreprises publiques et d'imposer des redevances aux usagers des services essentiels, même aux pauvres (par des programmes de récupération des coûts), comme l'éducation, les soins de santé, l'adduction d'eau et l'assainissement. Alors que cette politique a été rapportée s'agissant des frais de scolarité, la question de savoir si on pourra dans la pratique appliquer réellement la flexibilité qu'offre l'AGCS dépendra du rapport de forces, inégales, entre les pays en développement et les pays industriels.

L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LE COMMERCE DES SERVICES

ENCADRÉ 13.4 LA MÉTHODE « FORMULE »

De nouvelles méthodes sont proposées dans l'actuel cycle de négociations sur les services afin d'accélérer la libéralisation, qui progresse déjà trop vite pour les pays en développement. La méthode « formule » a pour effet de multilatéraliser les processus de demande et d'offre, à l'ensemble des membres, des secteurs et des modes de fourniture. L'objet visé est de recenser les sous-secteurs et les engagements, à propos desquels l'accès aux marchés et le traitement national, par mode et par mesure, qui seraient assumés par tous les membres, ou bien une masse critique. Les États-Unis ont proposé une méthode « formule » dans le commerce électronique, alors que l'Australie, le Chili et la Nouvelle-Zélande ont proposé d'éliminer toutes les exigences relatives à la résidence et à la nationalité.

De nombreux pays font valoir que les méthodes proposées – par groupe, par formule, par modalité horizontale ou même par la méthode de la liste négative – risquent de modifier la nature de l'AGCS. Contrairement à la méthode « demande-offre », la méthode « formule », qui peut entraîner une évolution (au moins implicite) vers l'approche « liste négative », ne permet pas une libéralisation graduelle du commerce des services. La plupart des pays en développement se sont opposés à cette méthode « formule » et sont également opposés à l'idée de rendre leurs listes unificables.

Certaines propositions supplémentaires ont été élaborées en vue d'une application à tous les membres, quel que soit leur niveau de développement. Deux propositions de cette nature sont : le document de référence sur les télécommunications de base et l'annexe à l'accord sur les services financiers. Dans cette annexe, par exemple, la plupart des pays en développement ont décidé de suivre la démarche de l'AGCS plutôt que la méthode « formule » et l'approche de la liste négative. Mais la méthode « formule » pourrait être utile dans les cas où des engagements substantiels ont été pris – dans le mode 3, par exemple pour le tourisme, les télécommunications, les services financiers et les services professionnels et de gestion. Il pourrait aussi être utile, pour les pays en développement, d'adopter la méthode « formule » dans le mode 4, sur la base d'une proposition du Pakistan, axée sur l'élimination du test des besoins économiques fondé sur l'occupation, la simplification du régime des visas et des permis de travail et la suppression des obstacles opposés par les normes de qualification et les formalités de licence.

Source : Mashayekhi, 2000b; CNUCED, 2002.

Les problèmes de la réversibilité effective des décisions

Les gouvernements doivent conserver la prérogative de prendre certaines décisions intérieures importantes, potentiellement incompatibles avec l'AGCS, et peuvent souhaiter en ajouter d'autres à mesure que leurs besoins de développement apparaissent ou évoluent. Malgré la flexibilité potentielle offerte par les limitations horizontales (les dispositions s'appliquant aux fournisseurs étrangers de tous les services qui sont inscrits sur les listes du pays) et les limitations spécifiques figurant dans ces listes, dans la pratique il est difficile sinon impossible pour un gouvernement d'un pays en développement de mettre à profit cette flexibilité. Les limitations horizontales sont indiquées quand les listes initiales sont dressées, et il est difficile, pour un pays en développement, d'en ajouter de nouvelles (on trouvera un examen détaillé de cette difficulté dans Woodroffe, 2002, et Sinclair et Grieshaber-Otto, 2002, p. 30 et suivantes). Les limitations aux engagements spécifiques sont complexes et peuvent poser problème pour les pays en développement. Comme les limitations horizontales, ces limitations doivent être fixées au moment où le pays établit la liste de ses engagements initiaux, et si un pays membre peut ajouter de nouvelles limitations après l'établissement de cette première liste, il ne fait guère de doute que cela est difficile³.

La plupart des pays en développement, en particulier les pays les moins avancés, sont privés des données et des informations essentielles pour déterminer quels secteurs et sous-secteurs devraient comporter ces limitations, dans leur liste, et quels types de réglementations ils doivent conserver ou imposer au moment où ils pren-

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

nent leur engagement initial. Cela rendrait difficiles les décisions quant aux types de limitations à faire figurer dans leur liste, et en pratique l'absence d'information joue contre la flexibilité de l'AGCS dans trois domaines⁴.

Il faut tout d'abord, il faut beaucoup de connaissances et beaucoup de clairvoyance pour déterminer quels domaines il convient de libéraliser et quels types de limitations il faut faire figurer dans les listes du pays, et d'énormes lacunes persistent dans l'ensemble des données sur le commerce mondial des services. Même des données minimales pour évaluer la valeur des concessions échangées dans des négociations sur les services ne sont pas à la disposition des pays membres. Les données actuelles sur le commerce des services reposent en effet sur les statistiques des balances des paiements du FMI, données qui sont fortement agrégées et qui ne reflètent pas la classification en quatre modes retenue dans l'AGCS (Réseau du tiers monde, 2001). L'ONU et la CNUCED ont essayé d'aborder ce problème des données durant le Cycle d'Uruguay, mais ces tentatives n'ont pas été suivies.

Deuxièmement, l'accord manque de clarté. L'AGCS ne donne pas une définition assez claire des services ni des secteurs auxquels ils appartiennent (Woodroffe, 2002). De plus, certaines dispositions de l'AGCS, telles que l'exclusion des autorités gouvernementales sont mal définies et n'ont pas été testées. Cela implique que ne pas inscrire sur la liste des engagements pris les engagements qui concernent un secteur spécifique –ou les inscrire sur la liste des limitations dans ce secteur– n'assure pas nécessairement une protection, et cela dépend de la question de savoir comment et par qui ces engagements sont interprétés⁵.

Troisièmement, l'AGCS s'applique à tous les niveaux de l'administration d'un pays. Dans des pays en développement comme l'Inde, les administrations locales fournissent des services essentiels et pourtant ne sont pas toujours au fait des engagements souscrits par le gouvernement de l'Union dans différentes instances internationales, même si elles sont liées par ces engagements. De plus, dans le cas particulier de l'Inde, le Gouvernement de l'Union craint que l'AGCS ne compromette la fourniture des services essentiels au niveau local et qu'il ne puisse influencer ou contester ce processus. En même temps, dans de nombreux cas (peut-être moins, cependant, en Inde) il peut y avoir une absence de communication entre les négociateurs commerciaux et les ministères et administrations territoriales du pays, au sujet des programmes et réglementations existants qui ne seraient pas compatibles avec l'AGCS. Ce problème de structure peut signifier qu'il faudra revenir sur les engagements pris, or cette possibilité n'est pas suffisamment reconnue dans l'AGCS.

Problèmes posés par les exceptions générales

L'application des exceptions générales en vertu de l'article XIV de l'AGCS est difficile pour les pays en développement. Pour invoquer avec succès cet article XIV, les gouvernements doivent démontrer qu'une mesure contestée est pourtant « nécessaire » pour répondre à certaines préoccupations légitimes de politique nationale, et notamment la protection de la santé publique. Cela est difficile et coûteux pour les pays en développement, qui ont constamment besoin de maintenir en place des mesures et des recommandations d'intérêt général ou d'en créer de nouvelles.

IMPLICATIONS POUR LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN DE L'ACCORD AU NIVEAU SECTORIEL : APPLICATION PRATIQUE DES ARTICLES FAVORABLES

Parmi les principaux effets de l'AGCS il faut compter son influence sur la marge de manoeuvre des gouvernements soucieux de développement humain. L'accord pousse

L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LE COMMERCE DES SERVICES

les gouvernements à libéraliser leurs marchés internes, à privatiser les entreprises publiques et à ouvrir leurs marchés au reste du monde.

L'AGCS comprend deux mécanismes connexes qui traduisent concrètement son influence sur la marge de manoeuvre des gouvernements dans le choix d'une politique de développement humain. D'abord, les règles de l'AGCS telles que l'accès aux marchés et le traitement national ont un impact sur le développement humain par le canal de leur effet sur l'aptitude des gouvernements à formuler une politique de développement intérieure, en particulier une politique industrielle. Deuxièmement, l'AGCS affecte directement des secteurs essentiels qui concernent des aspects importants du développement humain. Parmi ces secteurs, ceux qui intéressent le plus les pays en développement sont les services publics, les services financiers, le mouvement des personnes (mode 4) et certains secteurs qui les intéressent à l'exportation, comme le bâtiment.

Implications pour le développement humain du principe de l'accès aux marchés

Les mesures élargissant l'accès aux marchés ont des implications pour l'aptitude des gouvernements des pays membres à poursuivre une stratégie de développement donnée, en particulier en raison des déséquilibres entre les engagements pris par les pays en développement et les pays industriels (voir plus bas). La politique du développement peut en effet exiger que l'État protège certains secteurs de services, mais en vertu du principe de l'accès aux marchés un gouvernement qui souhaite le faire risque d'être contesté. La politique du développement peut exiger par exemple qu'un gouvernement limite le nombre de fournisseurs de services dans des secteurs tels que la banque ou les télécommunications. Ou encore un gouvernement peut souhaiter affecter une partie de l'épargne collectée dans l'économie à des producteurs industriels et agricoles et prévoir des allègements d'impôts pour certaines entreprises du pays, comme cela a été le cas avec succès dans certains pays d'Asie de l'Est et d'Amérique latine – ce qui limite d'autant la proportion de l'épargne contrôlée par les banques étrangères. De telles mesures supposent que les gouvernements aient la flexibilité voulue pour au moins réglementer le nombre des fournisseurs de services et la valeur de leurs transactions ou de leurs actifs.

Le principe du traitement national et les priorités du développement

La création d'un climat favorable aux entreprises nationales prometteuses dans certains secteurs essentiels a été un élément décisif de la stratégie d'investissement des pays en développement qui ont obtenu de beaux succès économiques (comme ceux de l'Asie de l'Est). Pour y parvenir, les gouvernements doivent s'assurer par exemple que le secteur bancaire favorise les entreprises nationales dans l'affectation des crédits. De même, une partie importante de la stratégie industrielle consiste à exiger des investisseurs étrangers qu'ils utilisent les services de fournisseurs locaux, recrutent du personnel local et transfèrent un savoir-faire technique. L'AGCS permet de telles obligations de résultat dans le secteur des services. La difficulté pour les gouvernements des pays en développement est de s'assurer que les engagements qu'ils prennent leur laissent la marge de manoeuvre nécessaire et reflètent bien leur stratégie générale de développement, en particulier leur stratégie de développement humain.

De tels engagements devraient reconnaître l'existence de différences entre les entreprises nationales et les entreprises étrangères dans leur interaction avec la main-d'oeuvre et avec l'environnement, et leur façon de réagir en cas d'instabilité. Les entre-

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

prises étrangères sont susceptibles d'être beaucoup moins disposées à maintenir des relations de coopération avec la main-d'oeuvre, et elles peuvent être moins disposées aussi à protéger et à préserver l'environnement. Et elles ont aussi une tendance inhérente à « arrêter les frais et décamper » si le climat social et politique n'est pas favorable à leurs intérêts. Cela fait qu'il est nécessaire pour les gouvernements d'appliquer les politiques favorables aux établissements nationaux, qui sont plus stables et qui sont « là pour longtemps ».

Déséquilibres des engagements et de l'accès aux marchés

La traduction concrète des articles orientés vers le développement de l'AGCS (articles IV et XIX.2) implique également l'action au niveau sectoriel. Une analyse de l'AGCS du point de vue du développement humain doit inclure une analyse sectorielle et modale suffisante de ses impacts sur le développement humain. De ce fait, les négociations sur les services devront s'occuper de la tension et même des contradictions entre les intérêts des pays industriels qui voient dans l'AGCS principalement une occasion d'accroître leurs parts de marché dans les pays en développement et ceux des pays en développement qui voient dans l'accès aux marchés un moyen de leur développement (CNUCED, 2002, p. 2).

Les gouvernements des pays en développement ont pris des engagements substantiels et accepté une part plus grande que les pays industriels des règles contraignantes relatives à un accès intégral aux marchés et dans les modes de fourniture de services transnationale d'une part et par la présence commerciale d'autre part. Cela implique un engagement préalable sur le choix des politiques futures, sans aucune expérience de leur application. Par contraste, les pays industriels n'ont pris que très peu d'engagements de libéralisation, en particulier s'agissant du mode 4 de fourniture de services. Un déséquilibre semblable apparaît nettement dans les secteurs qui intéresseraient les pays en développement à l'exportation. Fournis principalement par ce même mode 4, les services, dans ces secteurs, sont ceux où des pays en développement ont des créneaux, comme la santé, le transport, le tourisme, la construction, les services d'enseignement, les services audiovisuels, les services énergétiques et les services professionnels et fournis aux entreprises (Mashayekhi, 2000b)⁶.

Le fait que les pays en développement n'ont pas accès aux marchés, dans ce mode 4 de fourniture de services, est analysé en détail plus bas. Mais plus généralement, plusieurs graves obstacles à l'accès aux marchés des services que les pays en développement pourraient exporter ont été repérés⁷ :

- Les subventions, y compris les subventions horizontales et les incitations à l'investissement, offertes, dans les pays industriels, dans les secteurs d'intérêt pour les pays en développement à l'exportation. L'effet de subventions est souvent décisif dans les secteurs tels que le bâtiment, où des fournisseurs de services de pays en développement ont un handicap financier évident. Il est important aussi dans certains services techniques de pointe d'intérêt particulier pour quelques pays en développement.
- Les normes techniques et la concession de licences, en particulier pour la fourniture de services professionnels aux entreprises. La non-reconnaissance dans les pays industriels de beaucoup de qualifications et de normes applicables dans les pays en développement sert également d'obstacle important à l'accès à leurs marchés.
- Le manque d'accès aux réseaux d'information et de distribution tels que les

L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LE COMMERCE DES SERVICES

télécommunications et les services de transport aérien (par des « alliances »).

Les contraintes d'offre dans les pays en développement constituent aussi un obstacle efficace à l'accès aux marchés de leurs exportations de biens et de services.

La participation accrue des pays en développement au commerce des services suppose l'élimination de ces déséquilibres dans l'accès aux marchés et dans les contraintes d'offre, nécessité qui appelle une action des pays industriels. Ainsi, Mashayekhi (2000b, p. 183) suggère que :

« Des mesures positives pourraient être prises par les pays développés pour appliquer l'article IV, par exemple, en encourageant l'investissement dans les secteurs des services des pays en développement, le transfert de technologie et l'accès aux filières de distribution et réseaux d'information par des incitations telles que des avantages fiscaux aux entreprises qui entreprennent des investissements et facilitent l'accès à la technologie et aux filières de distribution et réseaux d'information dans les pays en développement ».

Mais cela suppose que les pays en développement fassent la liste des secteurs qui les intéressent en raison de leur potentiel à l'exportation ou de leur rôle dans le développement humain. Ces secteurs devraient faire l'objet de nouvelles négociations. Dans la phase actuelle de présentation des demandes et des offres sur la table des négociations, par exemple, les pays en développement doivent invoquer la flexibilité, accordée en vertu de l'article XIX, de lancer un débat de fond sur les actuels déséquilibres résultant en partie de leur capacité du côté de l'offre (Das, 2002).

L'AGCS, les services publics et la politique sociale

L'AGCS comporte d'importantes implications potentielles pour le choix des politiques de fourniture de services publics. La raison est en partie que la moitié de tout l'investissement étranger direct dans les pays en développement va à la fourniture de tels services – et une grande partie de celui-ci aux services publics (Oxfam, 2002). Comme les négociations portant sur les services sociaux de base n'ont pas été encore achevées, de nombreux pays en développement ne se sont pas encore engagés dans des domaines tels que la santé publique et l'éducation, services traditionnellement fournis par l'État et fortement subventionnés. De ce fait, les pays en développement se heurtent à des pressions les incitant à libéraliser les marchés des services publics et même la commercialisation de ces services. Cela soulève trois types de préoccupation.

D'abord, comme indiqué, les règles de l'AGCS ne s'appliquent pas aux services fournis en vertu de l'autorité de l'État (voir encadré 13.2). Mais le critère de cette autorité de l'État n'empêche pas nécessairement l'accord d'empiéter sur les services fondamentaux critiques pour les pauvres. Sinclair et Grieshaber-Otto (2002), parmi d'autres auteurs, font valoir que comme l'accord ne définit pas clairement les termes essentiels de « commercial » et « en concurrence avec », les groupes de l'OMC et l'organe d'appel devront offrir leur propre interprétation. L'élaboration de cette interprétation peut poser problème, cependant, car il est difficile de trouver un gouvernement d'un pays en développement quelconque qui serait l'unique fournisseur d'un service public donné. Les services dans le domaine de la santé publique et de l'éducation sont fournis dans le cadre d'un mélange constamment changeant d'entreprises publiques et privées. Cela signifie qu'un organisme public fournissant

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

un service sera potentiellement « en concurrence avec » des entreprises privées, ouvrant ainsi la voie à des contestations et à des mesures de rétorsion dans le cadre du système de règlement des différends de l'OMC (Sinclair et Grieshaber-Otto, 2002).

De plus, l'AGCS limite les activités des monopoles et des fournisseurs exclusifs de services, publics ou privés. De nombreux gouvernements de pays en développement continuent à s'appuyer sur des monopoles publics qui fournissent des services de base tels que l'enseignement, les soins de santé, le transport ferroviaire, la poste, l'assurance maladie, la distribution de l'eau et la production et la transmission de l'électricité. Les monopoles doivent être inscrits sur la liste établie par un pays comme limitations, ou ils doivent être démantelés dans les secteurs couverts par les engagements spécifiques du pays (article XVI). L'AGCS expose également les monopoles publics à l'accusation de faire concurrence de façon déloyale aux secteurs inscrits sur la liste en dehors du champ d'application du monopole (article VIII)⁸. En outre, l'obligation de compensation – dans les cas où un nouveau monopole est établi ou un monopole est élargi – pourrait se révéler très coûteuse pour les pays membres, en particulier les pays en développement. Si le gouvernement d'un pays qui a pris un engagement pour son secteur de l'assurance maladie décide d'élargir la couverture obligatoire de l'assurance maladie aux médicaments sur ordonnance ou aux soins à domicile, il risque d'être contesté en vertu de l'AGCS.

Deuxièmement, l'AGCS ne force pas les gouvernements à privatiser les entreprises publiques, mais il facilite la commercialisation des services publics fondamentaux, en particulier en conjugaison avec d'autres pressions poussant à privatiser, exercées sur les pays en développement – soit en raison de contraintes de ressources ou en raison de conditions dont sont assortis les programmes d'ajustement structurel. La privatisation des services sociaux de base est déjà tout à fait problématique dans beaucoup de pays en développement. Nombreux sont ceux qui ne peuvent privatiser les services sociaux par une augmentation correspondante de la concurrence – c'est-à-dire sans l'application de monopoles privés, surtout étrangers. En Amérique latine, par exemple, la privatisation des services d'utilité publique a eu pour effet que les monopoles publics ont été remplacés par des monopoles privés (Oxfam, 2002). Laisser les services sociaux entre les mains de monopoles privés peut avoir de graves conséquences, en particulier pour l'équité de l'accès aux services de base, en raison des redevances demandées. Cela ne pourrait que marginaliser encore des segments de la population parmi lesquels figurent les pauvres et les femmes.

La rapide privatisation et la rapide commercialisation des services de santé publique, sans aucun égard à l'équité et à l'accessibilité, de pair avec des pressions visant à réduire les dépenses publiques dans le secteur de la santé, peuvent avoir des effets particulièrement néfastes pour le développement humain. La récupération des coûts, par l'introduction de redevances payées par les patients et l'augmentation des prix des services de santé publique a entraîné une diminution allant jusqu'à 50 % de l'utilisation des services médicaux dans des pays comme le Ghana, le Kenya et le Nigéria. Cela a aggravé la mortalité infantile, l'incidence de la tuberculose et des maladies sexuellement transmissibles et le nombre des décès maternels. Ainsi, au Nigéria, les décès maternels ont augmenté de 56 % (Corner House, 2001).

La privatisation de l'approvisionnement en eau est un autre domaine qui préoccupe les pays en développement, car elle risque de limiter l'accès des pauvres au service des eaux. Dans certains cas, la commercialisation de l'adduction d'eau a eu des résultats au mieux mitigés. En Bolivie, où un tiers de la population n'a pas l'eau potable, la privatisation a amélioré l'accès aux canalisations d'eau mais a relevé le prix

L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LE COMMERCE DES SERVICES

de l'eau (Oxfam, 2002). Comme l'élasticité de la demande d'eau par rapport à son prix est plus élevée parmi les pauvres que parmi ceux qui ne le sont pas, l'augmentation du prix de l'eau accroît les disparités dans la consommation d'eau en Bolivie. À Port Louis, capitale de Maurice, la privatisation des services des eaux a fait que les familles pauvres doivent consacrer 20 % de leur revenu à l'eau qu'elles achètent (Banque mondiale, 2000).

L'un des moyens d'accroître l'accès à l'eau est le subventionnement croisé, qui consiste à accroître les redevances dans les pays riches et à utiliser les fonds ainsi dégagés pour financer un abaissement du prix de l'eau dans les régions pauvres. Mais si un gouvernement n'a pas inscrit dans sa liste l'utilisation possible de ces subventions croisées et les réserves pertinentes, il ne pourra empêcher les sociétés étrangères qui fournissent de l'eau dans les régions riches de profiter des engagements du pays au titre de l'AGCS, étant donné que toute mesure que le Gouvernement pourrait souhaiter prendre serait incompatible avec la clause du « traitement national ».

La plupart des gouvernements des pays en développement ne peuvent se permettre de laisser les services sociaux de base entièrement à la concurrence privée – et notamment étrangère. La fourniture de ces services affecte des préoccupations vitales telles que l'équité, les droits de l'homme, la justice sociale et la responsabilité de l'État – en d'autres termes plusieurs des aspects essentiels du développement humain (Oxfam, 2002). Ainsi, ouvrir les services sociaux de base à la concurrence étrangère et les assujettir aux règles de l'AGCS, qui risquent de susciter une nouvelle déréglementation par des filières telles que le marchandage en position inégale, peut poser des problèmes, en particulier quand la capacité de réglementation est faible (Oxfam, 2002).

Troisièmement, et en rapport avec ce qui précède, de nouvelles propositions sur la réglementation interne (article VI.4) sont en cours de négociation au sein du Groupe de travail sur la réglementation interne. Ces négociations visent entre autres choses à assurer la qualité des services publics. Si les propositions sont acceptées elles pourraient forcer les gouvernements à déréglementer encore plus les services publics et à affaiblir d'autres réglementations d'intérêt général. Et elles peuvent également réduire la flexibilité dans le choix des politiques en empiétant sur plusieurs aspects des politiques suivies qui impliqueraient une réglementation gouvernementale non discriminatoire des services.

Les propositions visant à élargir la clause de réglementation interne n'élimineraient pas le droit des gouvernements de réglementer la qualité des services, mais elles auraient pour effet de limiter les moyens à leur disposition pour ce faire. Si elles sont contestées, les règles sur la qualité des services seraient alors examinées avec soin par un groupe de règlement des différends, obligeant les gouvernements à entreprendre un exercice difficile et coûteux pour prouver que toutes les réglementations adoptées sont nécessaires. Les gouvernements devraient alors démontrer, par un « test de nécessité » que leurs réglementations ne sont pas des restrictions non nécessaires au commerce – et sont bien nécessaires pour assurer la qualité des services fournis.

Le test de nécessité pourrait limiter l'aptitude et la flexibilité qu'ont les gouvernements d'entreprendre une réforme de leur politique ou de leur réglementation dans les secteurs importants des services. Une conception étroitement définie de la nécessité pourrait alors entraîner l'harmonisation des politiques internes avec celle des pays industriels, renforçant l'uniformisation excessive de la politique publique dans ce domaine pourtant essentiel (Mashayekhi, 2000b). De plus, s'il est adopté, le test de nécessité pourrait faciliter la remise en question par des bureaucrates du com-

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

merce international, en vertu des règles multilatérales du commerce, des réglementations adoptées et appliquées par des instances démocratiquement élues, compromettant ainsi le rôle des tribunaux et des législateurs nationaux (Woodroffe, 2002).

Dans l'AGCS, le mode 3 de fourniture de services (présence commerciale) est la principale filière par laquelle a lieu le commerce qui concerne les soins de santé⁹. Quand toutes les parties de l'accord ainsi que les nouvelles propositions sont conjuguées aux pressions qui s'exercent sur le choix de la politique économique (et notamment les obligations en vertu de l'AGCS), la notion de présence commerciale peut facilement signifier qu'un système de soins de santé d'un pays sera laissé aux multinationales étrangères. L'investissement étranger dans le secteur de la santé publique est dominé par quelques multinationales américaines et européennes géantes (Hilary, 2001). Alors que l'investissement étranger peut certes être nécessaire pour combler les nombreuses lacunes que présentent encore les secteurs de la santé publique dans les pays en développement, il est risqué de laisser le système de soins d'un pays à l'investissement étranger direct, dont on connaît l'instabilité : le départ de ces investissements pourrait alors entraîner l'effondrement du système, en particulier quand la capacité de réglementation est faible¹⁰.

Libéralisation et déréglementation des services financiers

Des services financiers efficaces et étendus sont un élément crucial de la politique de développement. Mais comme la crise financière survenue en Asie de l'Est et d'autres crises avant et après celle-ci l'ont montré, la libéralisation trop rapide des services financiers tels que les banques et les assurances, risque d'introduire un facteur d'instabilité dans des économies déjà fragiles. Les engagements de libéralisation pris en vertu de l'AGCS peuvent ne pas être compatibles avec la capacité des pays en développement de réglementer leur secteur financier, ce qui est une bonne recette de crise financière (Oxfam, 2002). Mais la plupart des interventions publiques réglementant des sous-secteurs financiers précis seront sans doute non compatibles avec l'AGCS.

Les principes du traitement national et de la nation la plus favorisée risquent de jouer à l'avantage des institutions financières étrangères, qui ont une assise financière plus grande, des techniques d'information plus sophistiquées et valorisent des économies d'échelle plus importantes que les sociétés financières internes des pays en développement, et elles en ont en outre la possibilité de se déplacer entre pays et dans les pays. Aux termes des dispositions de l'AGCS, qui poussent les pays à déréglementer leurs marchés financiers, un pays ayant pris des engagements dans ce secteur peut se trouver incapable de protéger sa propre industrie bancaire par des allègements fiscaux, des crédits et une bonification des taux d'intérêt, par exemple. Cela ne peut que compromettre la création de capacités dans les institutions financières qui voudraient apporter des crédits à moyen terme à des entreprises génératrices de nouvelles technologies et créatrices d'emplois, ainsi que le développement de nouveaux instruments financiers pour les petites et moyennes entreprises.

La libéralisation rapide et progressive des services financiers pourrait léser les petites et moyennes entreprises du secteur financier (par des effets directs), mais aussi du secteur industriel, en particulier dans les industries naissantes. Les femmes, et par contrecoup le développement humain, seraient particulièrement affectés dans le cas où les femmes possèdent et gèrent des petites et moyennes entreprises, en particulier dans le secteur non structuré (encadré 13.5). Les engagements pris aux termes de l'AGCS pourraient limiter la faculté des gouvernements des pays membres de diriger

L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LE COMMERCE DES SERVICES

des crédits préférentiels vers des petites et moyennes entreprises, ou prévoir des subventions croisées, dans l'esprit de leurs politiques industrielles et de développement humain.

En outre, la libéralisation et la déréglementation des marchés financiers, en particulier dans les pays en développement dont la capacité de réglementation est faible, pourraient mener à l'instabilité, et compromettre les progrès du développement humain. Une partie des flux de capitaux à l'échelle mondiale proviennent des pays industriels et peuvent prendre la forme de capitaux fébriles cherchant des profits d'arbitrage – et sont donc des sources extrêmement peu fiables de financement (CNUCED, 1999). La libéralisation des services financiers dans les pays en développement peut ainsi accélérer la circulation du capital sans attaches. Cela s'est produit dans la récente crise financière qu'a connue l'Asie de l'Est qui, à maints égards, a entraîné un grave recul du développement dans cette région.

Le *Rapport sur le commerce et le développement 2001* de la CNUCED (2001b) présente dans les grandes lignes les normes essentielles que doivent respecter les marchés financiers pour préserver la stabilité financière nationale et internationale. Ces normes concernent la politique macroéconomique et la transparence des données, l'infrastructure des institutions et des marchés et la réglementation et la supervision financières. Alors que l'AGCS encourage peut-être la transparence concernant les données et les politiques suivies, il fait qu'il est plus difficile de réglementer d'autres aspects du système financier. Il est probable par exemple que la libéralisation financière rendra plus difficile un renforcement des normes de gouvernement d'entreprise

ENCADRÉ 13.5 LES FEMMES ET LA LIBÉRALISATION FINANCIÈRE

On manque de données empiriques permettant de conclure que la libéralisation financière ne peut profiter aux femmes. Mais sur la base des quelques recherches effectuées il est clair que s'agissant des femmes, l'idée que la libéralisation des marchés financiers ne peut qu'élargir leur accès à ces marchés et leur donner des possibilités de placer leurs économies et d'obtenir des crédits est loin d'être prouvée.

Les femmes des pays en développement, qui se trouvent disproportionnellement exclues du secteur structuré, se tournent souvent vers des fournisseurs de services financiers du secteur non structuré. Le secteur financier non structuré, non réglementé et non supervisé, est en effet dominé par des fournisseurs de services qui, ordinairement, offrent des prêts à des taux d'intérêt très élevés. Pourtant, ce secteur offre un accès au crédit à des consommateurs et des petites entreprises qui se trouvent pratiquement exclus par le secteur bancaire structuré. Les services financiers du secteur non structuré sont souvent offerts par les individus et les entreprises les plus variées – amis, membres de la famille, prêteurs sur gages, prêteurs spécialisés, prêteurs agissant dans un secteur donné, associations mutuelles d'épargne et de crédit. Les femmes sont plus souvent exclues que les hommes du secteur structuré, car leurs transactions sont généralement moins importantes, elles ont moins d'actifs à offrir en garantie et dans certains cas peuvent ne pas être capables d'obtenir des prêts bancaires sans l'accord de leur mari.

Un examen détaillé des travaux portant sur ce sujet, effectué par le réseau BRIDGE (qui considère l'égalité entre les sexes comme un résultat du développement à rechercher) recense les effets directs et indirects de la libéralisation financière dans les pays en développement et analyse l'impact sur les deux sexes aux niveaux macrosocial, méso-social et micro-social. L'étude conclut que les obstacles institutionnels existant entre les secteurs financiers structuré et non structuré persistent même après la libéralisation des marchés. Une étude de cas portant sur quatre pays subsahariens parvient à la même conclusion. De plus, l'étude BRIDGE ne donne guère d'indications que la libéralisation financière ait profité aux femmes. Seule exception : les femmes qui reçoivent les fonds transférés par des membres de leur famille travaillant à l'étranger auront peut-être un accès plus large aux marchés des devises déréglementés.

Source : Gammage et Jumelle, 2002, p. 70; Baden, 1996; Aryeetey et Nissanke, 1998.

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

et de supervision bancaire, conditions pourtant indispensables de la stabilité financière interne.

Mouvement des personnes

Le mode 4 de fourniture de services dans l'AGCS ne couvre pas les migrations de main-d'oeuvre, mais uniquement les mouvements internationaux temporaires de personnel qualifié et non qualifié. Il existe une forte justification théorique et empirique de ce mouvement temporaire de main-d'oeuvre dans le secteur des services (encadré 13.6). Néanmoins, ce mouvement rencontre encore des obstacles élevés, de sorte qu'il y a déséquilibre entre le mouvement international du facteur capital et celui du facteur travail.

Le manque d'engagements commercialement significatifs, par les pays industriels, en faveur du mouvement des personnes physiques est la cause première du déséquilibre dans le commerce des services (Mashayekhi, 2000b). Durant le Cycle d'Uruguay, les engagements dont les pays donnent la liste au titre du mode 4 étaient principalement limités à deux catégories : les personnes qui sont transférées au sein d'une entreprise et qui sont considérées comme « personnel essentiel » tel que les dirigeants et le personnel technique liés à la présence commerciale de l'entreprise dans le pays d'accueil; et les hommes d'affaires en déplacement – visiteurs qui restent peu de temps dans le pays et qui ne sont généralement pas rémunérés dans le pays d'accueil (OMC, 2001). Comme ces catégories regroupent principalement des cadres supérieurs, déjà visés par le mode 3, les engagements pris profitent plus aux pays industriels qu'aux pays en développement (Butkeviciene, 2000; Mashayekhi, 2000b).

Les obstacles à l'accès aux marchés dans le mode 4 de fourniture de services sont généralement liés à la nature des engagements souscrits; aux règles rigoureuses d'octroi de visa, à la nationalité, la résidence et l'octroi de licence; au manque de reconnaissance des qualifications et à l'existence de comparaisons de traitement; et aux tests de besoins économiques. Il y a aussi des restrictions liées aux prix, par exemple le prix des visas, les taxes d'entrée et de sortie, les taxes d'aéroport et les redevances de licence (CUTS, 1999; Mashayekhi, 2000b). Parmi les autres importants obstacles à l'accès aux marchés figurent le manque de transparence dans les mesures relatives aux mouvements des personnes physiques et le manque de clarté concernant l'existence et l'application des directives générales relatives aux permis de travail (Butkeviciene, 2000).

Alors que les pays industriels demandent avec insistance un approfondissement des engagements pris au titre du mode 3 – par exemple dans les services financiers et les services de soins de santé et autres services de base – une des importantes lacunes de l'AGCS dans la perspective du développement humain demeure l'absence d'application pratique de ses dispositions concernant le mouvement des travailleurs. Ces dispositions pourraient couvrir un large ensemble d'exportations de services qui intéresseraient les pays en développement à l'exportation, notamment dans le secteur du bâtiment (voir encadré 13.8 de la partie suivante).

Aucune restriction similaire ne pèse sur le mouvement des capitaux dans l'AGCS – en fait, celui-ci encourage le libre mouvement des capitaux grâce à la libéralisation des services financiers. Shukla (2000) et de nombreux autres auteurs montrent que cela favorise considérablement le mouvement des capitaux, des services à forte intensité technologique et les pays industriels. À ce jour, les sociétés transnationales étrangères assurent environ 33 % des services mondiaux, alors que le transfert de main-d'oeuvre n'en représente que 1 % (McCulloghy, Winters et Cirera, 2001; Oxfam, 2002).

L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LE COMMERCE DES SERVICES

ENCADRÉ 13.6 MOUVEMENT INTERNATIONAL DU FACTEUR TRAVAIL : LA THÉORIE ET LES FAITS

Le mouvement international du facteur travail s'explique par plusieurs raisons complexes. La première explication structurelle, au niveau macroéconomique, tient aux disparités de revenu et de possibilités d'emploi entre les pays. Du côté de l'offre, le chômage et la pauvreté en sont les principales causes. À côté de ces « facteurs centrifuges » figurent des « facteurs d'attraction » du côté de l'offre, à la fois statiques et dynamiques, par exemple des disparités, entre pays, des niveaux de rémunération et des possibilités d'emploi à une date donnée, ainsi que les disparités de revenu et de qualité de la vie au fil du temps. En raison de la segmentation du marché du travail, les facteurs centrifuges l'emportent dans certains segments du marché, les facteurs d'attraction dans d'autres. Par exemple, « l'exode des compétences » s'explique surtout par des facteurs d'attraction, tandis que la migration de travailleurs non qualifiés s'explique plutôt par des facteurs centrifuges.

Les facteurs jouant du côté de la demande et qui déterminent le mouvement des personnes physiques entre pays pauvres et pays riches sont notamment le manque de main-d'œuvre dans les pays riches. Il existe différents moyens de compenser ces pénuries de main-d'œuvre. Les mouvements de capitaux et les courants d'échanges peuvent se substituer au mouvement du facteur travail, ou celui-ci peut être importé de l'étranger. Dans le secteur des services, le mouvement des capitaux et les courants d'échanges risquent de ne pas être efficaces, car « les services ne sont pas aussi facilement échangeables que les marchandises, et même le commerce international des services exige souvent une proximité physique entre le producteur et le consommateur pour que la prestation de services ait lieu, car il s'agit de services qui ne peuvent être stockés et transportés par-delà les frontières nationales de la même façon que les marchandises (Nayyar, 2000, p. 9).

La migration internationale de la main-d'œuvre peut se justifier dans de nombreuses perspectives. Selon la théorie traditionnelle du commerce international, le libre mouvement du facteur travail, comme celui du facteur capital, entre deux pays, entraîne des gains d'efficacité pour l'un et l'autre. Les migrations internationales de main-d'œuvre aident également à optimiser l'affectation des ressources et à maximiser le bien-être économique, pour le monde dans son ensemble, tout comme le libre mouvement du facteur capital est supposé le faire. Le mouvement international du facteur travail peut également être logiquement justifié sur la base des droits et de l'égalité : il est parfaitement raisonnable de faire valoir que toute disposition organisant la présence du capital ou la présence commerciale d'entreprises devrait avoir pour contrepartie des dispositions favorables à la migration de travailleurs ou de travailleurs temporaires, à travers les frontières, « tout comme le droit d'établissement des entreprises (capital) aurait un analogue dans le droit de résidence des personnes (travail) » (Nayyar, 2000, p. 25).

Il existe aussi des raisons empiriques pour un mouvement international plus libre de la main-d'œuvre. En utilisant une modélisation de l'équilibre général, sur ordinateur, Walmsley et Winters (2002) estiment les effets de l'augmentation du nombre de permis de travail temporaires dans les pays industriels de 3 % de la population active qualifiée et non qualifiée actuelle – ce qui permettrait à 8 millions de travailleurs qualifiés et 8,4 millions de travailleurs non qualifiés d'entrer dans les pays industriels. (Les problèmes de cette modélisation de l'équilibre général calculable, en particulier ceux qui ont trait au degré d'agrégation, doivent cependant être notés ici.) Les avantages économiques potentiels sont immenses : alors que certaines estimations projettent qu'une libéralisation complète des échanges de marchandises aboutirait à des gains mondiaux de 66 milliards de dollars par an, une libéralisation complète du mouvement des personnes physiques devrait dégager des gains supérieurs à 150 milliards de dollars par an. De plus, les gains, dans l'échelle mondiale, résultant de la mobilité de la main-d'œuvre non qualifiée dépasseraient ceux résultant de la mobilité de main-d'œuvre qualifiée, car les facteurs de production perdus pour la production dans les pays en développement du fait du transfert de la main-d'œuvre non qualifiée seraient sans doute moindres, en termes de valeur ajoutée, que ceux qui résulteraient du transfert de main-d'œuvre qualifiée.

Winters (2002) montre qu'un grand nombre des indigents ne profiteraient pas vraiment des nouvelles possibilités de travailler à l'étranger. Mais ils pourraient profiter, au moins au début, de l'effet de ruissellement simple et de l'augmentation des recettes fiscales de ceux qui profiteraient de ces nouvelles possibilités. Et à long terme, l'augmentation du rendement de l'ac-

(Suite de l'encadré page suivante)

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

quisition de qualifications nécessaires pour cette mobilité pourrait encourager les individus à acquérir une éducation plus poussée – et, les gouvernements, à fournir celle-ci (Winters, 2002).

En dépit des avantages potentiels, la migration internationale de main-d'oeuvre, mesurée par le nombre de nouveaux immigrants pour 1 000 habitants, dans le monde, a diminué entre 1970 et 1990. Cette tendance contraste avec l'augmentation des courants d'échanges et des mouvements de capitaux. Les exportations mondiales ont augmenté de 12,1 % du PIB mondial en 1985 à 20 % à la fin des années 90. Le montant total de l'investissement étranger direct est passé de 55,7 milliards de dollars en 1985 à 395,4 milliards en 1997 et 637 milliards en 1998. La masse de capitaux qui transitent par les marchés des devises est passée de 15 milliards de dollars durant les années 70 à 1 500 milliards de dollars en 1998. Et les prêts bancaires internationaux ont connu un essor extraordinaire, passant de 265 milliards en 1975 à 4 200 milliards en 1994 (PNUD, 1999).

Il est important de bien comprendre les raisons de cette asymétrie entre le facteur capital et le facteur travail car « cette asymétrie, particulièrement celle entre le libre mouvement du capital et le mouvement non libre de la main-d'oeuvre à travers les frontières nationales, est au coeur de l'inégalité dans l'application des règles du jeu de la mondialisation à la fin du XXe siècle » (Nayyar, 2000, p. 15-16). Ce déséquilibre existe et s'accroît pour diverses raisons ayant trait à l'idéologie, aux intérêts et aux institutions. Il est difficile de dissocier ces trois facteurs, car ils font tous partie de l'économie politique de la mondialisation. Mais le facteur déterminant de ce déséquilibre semble être un aspect institutionnel, c'est-à-dire les engagements très limités que prennent les pays industriels s'agissant du mouvement des personnes physiques dans le cadre de l'AGCS, ce facteur étant renforcé par les deux autres.

Il existe aussi un important déséquilibre dans l'application de l'AGCS entre travailleurs qualifiés et travailleurs semi-qualifiés ou non qualifiés. Plutôt que de faciliter le mouvement des travailleurs non qualifiés entre les pays à excédent (pays en développement) et les pays à déficit de main-d'oeuvre (pays industriels) – ce qui créerait une situation avec des gagnants de part et d'autre – les engagements pris sur le mouvement des personnes physiques concernent surtout les cadres, que préfèrent les pays industriels et qui viennent souvent de ceux-ci. Ce déséquilibre exacerbe aussi le problème de « l'exode des compétences » dans les pays en développement. En Jamaïque, par exemple, 50 % des postes d'infirmière (et d'infirmier) restent vacants car les infirmières jamaïquaises vont travailler en Amérique du Nord. Les médecins cubains et indiens sont aussi parmi les favoris des pays industriels (Corner House, 2001).

Ce déséquilibre soulève des problèmes de développement humain dans les pays en développement. Dans le secteur de la santé publique, par exemple, les pays en développement qui n'ont pas assez de médecins les font venir des pays où il y a généralement un excédent, comme les Philippines. Cela peut sembler être une bonne solution dans l'optique du marché, et cela a permis aussi aux gouvernements de différer la solution de problèmes qui se posent dans l'organisation interne des carrières; cela risque aussi d'abaisser le niveau des qualifications des médecins et du personnel soignant (ICN, 1999). Et surtout, beaucoup de pays qui exportent des médecins et autres cadres souffrent eux-mêmes de pénuries. Comparés à ces pertes, les avantages que représentent les transferts de salaires et les qualifications que les spécialistes rapportent avec eux quand ils rentrent dans leur pays –s'ils rentrent– peuvent ne pas être une compensation suffisante.

Mais s'il y a un déséquilibre apparent –qui engendre d'autres formes de déséquilibre– dans l'accord, la question n'est pas entièrement tranchée. Les grands pays en développement sont désireux d'avoir accès aux marchés du travail des pays industriels pour leurs professionnels indépendants, et les pays industriels sont eux-mêmes désireux de recevoir ceux-ci (Winters, 2002). En fait, les gouvernements de certains pays en développement –comme l'Inde, qui, en 1998, venait au premier rang dans le

L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LE COMMERCE DES SERVICES

monde pour les transferts de salaires des travailleurs émigrés– encouragent les migrations, de préférence de main-d'oeuvre qualifiée, car ils sont convaincus que les spécialistes qualifiés constituent bien une partie de leur avantage comparatif sur le marché mondial (Butkeviciene, 2000; Corner House, 2001).

Un accès plus large et plus sûr aux marchés des pays industriels, pour le personnel qualifié venant des pays en développement, serait sans doute bénéfique à moyen et à long terme. Mais Winters (2002) fait valoir qu'un des moyens de réduire la pauvreté et les inégalités internationales et intérieures consistent à étendre efficacement le mode 4 de fourniture de services aux travailleurs moins qualifiés et en fin de compte aux travailleurs non qualifiés.

En fait, les pays en développement sont intéressés par l'accès aux marchés (sans lien avec l'investissement) au profit de personnes appartenant à toutes ces catégories (Butkeviciene, 2002). Pour la plupart des secteurs couverts par l'AGCS, le mouvement des personnes physiques offrirait aux pays en développement un important avantage potentiel dans la promotion de leurs échanges de services.

Parmi les obstacles à l'accès aux marchés notés plus haut, les critères relatifs aux besoins économiques semblent être les plus controversés, et les plus contraires à l'expansion des exportations de services par le mouvement des personnes physiques venant des pays en développement. Plusieurs propositions pour corriger cette situation ont été avancées. Parmi elles figure une proposition du Pakistan tendant à l'établissement de listes d'exemption des critères relatifs aux besoins économiques, par profession ou par secteur, ou les deux (proposition avancée pour préparer la troisième Conférence ministérielle, citée dans Mashayekhi, 2000b)¹¹.

L'Inde de son côté a élaboré plusieurs propositions (voir encadré 13.7). Elle recommande que les gouvernements :

- Fournissent gratuitement une information facilement accessible sur le mouvement des personnes physiques.
- Accordent un traitement égal à tous les étrangers.
- Normalisent et harmonisent les qualifications et l'expérience, à l'aide d'accords.
- Éliminent toutes les restrictions sur le mouvement temporaire de spécialistes, les comparaisons de salaires et de traitements avec les résidents et les obligations de compétence locale et de certification, notamment pour l'exercice de la médecine (CUTS, 1999).

L'AVENIR

Sur la base de l'analyse faite dans le présent chapitre, on peut faire valoir que ce qu'il importe de faire immédiatement c'est de donner une application concrète aux aspects de l'AGCS qui sont favorables au développement. Il faudra pour cela que les pays en développement eux-mêmes demandent avec insistance l'adoption de modalités de négociation, durant l'échange des offres et des demandes, qui soient propres à assurer que les articles IV et XIX de l'accord soient effectivement appliqués au niveau sectoriel. En outre, l'accord lui-même devrait être renforcé en précisant les mesures prises pour réaliser les trois objectifs de l'article IV, ou pour faire en sorte que leur application puisse être obtenue par des voies de droit.

La marge de manoeuvre nécessaire pour faire progresser le développement humain ne devrait pas être abandonnée en échange d'avantages en termes d'accès aux marchés dans les secteurs de l'exportation de marchandises, par exemple. Les dispo-

ENCADRÉ 13.7 PROPOSITIONS DE L'INDE SUR L'ÉLIMINATION DES LIMITATIONS AU MOUVEMENT DES PERSONNES PHYSIQUES

Critères relatifs aux besoins économiques

- Les normes multilatérales devraient être établies pour réduire le champ des pratiques discriminatoires dans l'usage qui est fait des critères relatifs aux besoins économiques.
- Des règles claires devraient être posées pour :
 - L'application de ces critères.
 - L'établissement de normes pour les formalités et procédures administratives.
- La détermination de la façon dont les résultats de ces critères limiteraient l'entrée des fournisseurs de services étrangers.
- Il faudrait réduire le nombre de catégories professionnelles auxquelles seraient appliqués de tels critères, et on devrait se mettre d'accord sur l'extension de ces catégories.
- Des catégories professionnelles spécifiées devraient être exemptées de l'application des critères relatifs aux besoins économiques.

Procédures administratives relatives aux visas et aux permis de travail

Des directives et des normes multilatérales sont nécessaires pour réduire les formalités administratives relatives à la délivrance des visas et des permis de travail qui, souvent, annulent les possibilités d'accès déjà limitées aux marchés.

- Les pays membres devraient s'attacher à appliquer de façon plus transparente et plus objective les régimes relatifs à la délivrance des visas et des permis de travail.
- Les fournisseurs de services temporaires devraient être distingués de la main-d'oeuvre qui cherche à émigrer de façon permanente, de façon que les procédures d'immigration normales ne retardent pas l'application des engagements relatifs aux mouvements temporaires de main-d'oeuvre. Cela pourrait être obtenu en introduisant un visa spécial AGCS pour les catégories de personnes couvertes par les engagements de nature horizontale et sectorielle pris par un membre en application du mode 4 de fourniture de services de l'AGCS, ou par un sous-ensemble spécial de règles et de procédures administratives dans le cadre général de la politique relative à l'immigration.
- Dans ces deux cas, les conditions d'entrée et de séjour devraient être moins rigoureuses que dans le cas d'un immigrant permanent.
- Ce qui précède devrait être possible si les recommandations sur la spécificité, la classification poussée et l'extension de la couverture de la catégorie de personnel ainsi qu'une plus grande transparence se reflétaient dans les engagements sectoriels et horizontaux, de façon à réduire au minimum les décisions discrétionnaires et à réduire l'incertitude.
- Les principaux aspects du régime administratif des visas comprendraient :
 - Un délai strict pour la délivrance des visas (deux à quatre semaines au maximum).
 - La latitude de délivrer un visa avec un préavis plus court pour certaines catégories de fournisseurs de services.
 - Des procédures de demande de visa transparentes et rationnelles.
 - Des mécanismes permettant de connaître l'état d'avancement d'une demande, les causes de rejet et les exigences complémentaires à satisfaire.
 - Des procédures plus faciles de renouvellement et de transfert des visas.
- L'octroi de visas spéciaux de l'AGCS pour certaines entreprises qui les utiliseraient pour des employés temporairement détachés à l'étranger.
- Des mesures de sauvegarde adéquates pour empêcher que du personnel se trouvant temporairement dans le pays d'accueil n'entre sur le marché du travail permanent de celui-ci.

Source : OMC, 2000b.

L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LE COMMERCE DES SERVICES

sitions qui empêchent les pays en développement d'appliquer la flexibilité qu'offre l'accord devraient être modifiées. Et les obligations qui concernent la réversibilité des engagements et l'adjonction de nouvelles limitations dans les listes établies par les pays devraient être rendues moins rigoureuses.

Comme le reconnaît le programme de travail établi à Doha, les dispositions spéciales des articles IV et XIX.2 de l'AGCS permettent aux pays en développement de participer au commerce international des services de façon beaucoup plus efficace et équitable. Dans l'esprit de ces articles, la communauté internationale et les pays en développement doivent trouver les moyens de faire que la libéralisation des échanges contribue plus au développement. C'est au niveau sectoriel que cela semble plus facile. Une aide devrait être fournie aux pays en développement pour qu'ils choisissent les secteurs et les sous-secteurs à libéraliser, qu'ils déterminent les limitations à inscrire dans leurs listes et qu'ils formulent les demandes d'accès aux marchés des pays industriels dans les domaines qui les intéressent le plus, ainsi que dans les domaines les plus importants pour le développement humain (encadrés 13.8, 13.9 et 13.10).

L'architecture générale de l'AGCS ne doit pas être modifiée –bien qu'elle puisse être améliorée par l'adoption de méthodes telles que l'approche de l'offre conditionnelle– mais l'accord devrait être simplifié et son champ d'application réduit. L'accord devrait également être amélioré par un libellé plus précis de ses clauses et par une meilleure circonscription de son champ d'application.

Le système commercial multilatéral pour les services peut également être amélioré dans plusieurs domaines précis :

- Des mesures concrètes, avec leur calendrier, devraient être établies pour améliorer les engagements relatifs au mouvement des personnes physiques, en particulier les travailleurs non qualifiés, en vue de réduire l'asymétrie entre ces engagements et ceux pris au sujet de la mobilité du capital. Des obstacles explicites et implicites tels que les règles relatives à l'immigration et à la délivrance des visas et les critères relatifs aux besoins économiques dans les pays industriels, doivent être examinés et éliminés.

ENCADRÉ 13.8 LE BÂTIMENT : UN SECTEUR QUI INTÉRESSE LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Le marché mondial du bâtiment et des travaux publics est estimé à 3 200 milliards de dollars. Au cours des 20 dernières années, les travaux réalisés dans les pays en développement, en particulier les grands ouvrages d'équipement, ont représenté jusqu'à 70 % des possibilités du secteur BTP (bâtiment - travaux publics) sur les marchés internationaux, ce chiffre étant mesuré par le volume des contrats.

Le BTP, à proportion du PIB, varie selon les pays, de 2 à 3 % à plus de 7 %. Mais comme c'est un secteur à forte intensité de main-d'oeuvre, le bâtiment – travaux publics – reste un employeur assez important, occupant en moyenne 10 % de la population active totale. Dans les pays en développement, ce secteur peut beaucoup aider à réduire la pauvreté rurale et à donner du travail aux femmes. De plus, beaucoup de pays en développement, en particulier en Asie, ont une importante capacité d'exportation des services de construction – mais les obstacles au mouvement des personnes physiques limitent leur accès aux marchés. Les obligations relatives aux visas et à la résidence ainsi que les critères relatifs aux besoins économiques, même pour les ouvrages de courte durée, paraissent souvent pénaliser les ressortissants des pays en développement.

L'un des moyens d'élargir l'accès des pays en développement aux marchés du bâtiment serait d'inscrire les entreprises locales dans l'ensemble des entreprises qui participent à des ouvrages de bâtiment et travaux publics internationaux. Cela s'est révélé l'un des moyens les plus efficaces, pour les pays en développement, d'obtenir un accès à la technologie.

Source : Butkeviciene, Benavides et Tortora, 2002.

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

ENCADRÉ 13.9 LES SERVICES ET LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN : LE SECTEUR ÉNERGÉTIQUE

L'énergie est probablement la plus grosse affaire dans l'économie mondiale : le chiffre d'affaires est de l'ordre de 1 700 à 2 000 milliards de dollars par an. Le Conseil mondial de l'énergie estime qu'entre 1990 et 2020 les investissements, à l'échelle mondiale, dans le secteur énergétique, atteindront environ 30 000 milliards de dollars aux prix de 1992.

L'énergie est en effet essentielle pour atteindre les buts sociaux, économiques et environnementaux du développement humain durable – et les services énergétiques sont d'importance décisive dans l'accès efficace à l'énergie au service du développement. Les pays en développement se trouvent ainsi face au problème d'un accès à l'énergie plus fiable et plus efficace, et aspirent à une plus grande disponibilité des services énergétiques. Pour faire en sorte que le lien entre l'accès aux marchés et le développement soit clairement établi, l'accès aux marchés de l'énergie des pays en développement pourrait être subordonné au transfert de technologie et de savoir-faire de gestion, l'acceptation par les fournisseurs étrangers des obligations de service public et la création d'alliances entre les sociétés étrangères et internes, y compris les petites et moyennes entreprises.

Des négociations sur des questions énergétiques sont en cours; leur but est de parvenir à des engagements d'accès aux marchés et de traitement national aussi larges que possible. Le Canada, le Chili, l'Union européenne, le Japon, la Norvège, les États-Unis et le Venezuela ont tous soumis des propositions. À l'exception de la proposition vénézuélienne et dans une certaine mesure de la proposition norvégienne, toutes les propositions vont dans le sens d'une libéralisation totale des services énergétiques. Les propositions norvégiennes et vénézuéliennes soulignent la nécessité d'encourager le commerce pour tous et d'assurer une part du commerce et des services énergétiques aux pays en développement.

Dans la perspective des pays en développement, deux questions connexes paraissent tout à fait importantes dans les délibérations en cours sur l'AGCS : la « classification » et les « dispositions additionnelles ». Si la classification permet une précision suffisante dans la définition des services énergétiques, comme le demande la proposition vénézuélienne, cela facilitera l'adoption d'une méthode dans laquelle les pays en développement pourraient prendre des engagements en connaissance de cause dans divers domaines précis, en libéralisant leurs marchés, non pas d'un seul coup mais conformément à leurs propres stratégies de développement national. Cette possibilité est très importante étant donné la préférence des États-Unis pour la « neutralité technologique ».

Les pays en développement devraient s'efforcer de lier leurs engagements de libéralisation aux articles IV et XIX.2, en particulier aux dispositions telles que le transfert de technologie et l'accès aux filières de distribution et réseaux d'information, dans le but d'améliorer la compétitivité de leurs entreprises dans la fourniture des services énergétiques. De même, ajouter un ensemble d'obligations des services publics à une annexe ou à un document de référence au secteur énergétique serait un moyen de s'assurer que les pays en développement obtiendront bien les avantages qu'ils risquent de ne pas pouvoir négocier efficacement avec des partenaires commerciaux ou des investisseurs plus puissants qu'eux dans un cadre bilatéral.

Trois objectifs peuvent être poursuivis à l'aide de cette stratégie : l'égalisation des conditions initiales de l'échange, l'établissement d'un lien visible entre énergie et développement humain, et l'évitement d'une « course à l'abîme » dans la concurrence entre les pays en développement, par laquelle les pays abaisseraient leurs exigences dans un effort visant à attirer vers eux l'investissement.

Source : Butkeviciene, Benavides et Tortora, 2002.

Les pays en développement peuvent chercher à introduire la méthode de l'offre conditionnelle pour rendre opérationnelles les dispositions des articles IV et XIX.2¹². Cette méthode constaterait les différences de capacité et de niveau de développement entre pays différents. Cependant, les pays en développement devraient également déterminer ce qui serait nécessaire pour améliorer leur participation aux échanges dans certains secteurs des services et, à cette fin, devraient suggérer d'inclure des disciplines supplémentaires et de les négocier.

L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LE COMMERCE DES SERVICES

**ENCADRÉ 13.10 LES SERVICES ET LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN :
LE SECTEUR DE L'ENVIRONNEMENT**

Le marché environnemental mondial aurait représenté 522 milliards de dollars en 2000. Alors que les pays industriels – principalement les États-Unis et les pays d'Europe occidentale – ont représenté 85 % du marché, la demande d'énergie dans ces pays a collectivement augmenté de 2 à 3 % par an ces dernières années. En revanche, une vigoureuse croissance de la demande d'énergie est prévue dans les pays en transition et ensuite dans les pays en développement, par l'effet à la fois de la politique interne et des programmes d'aide au développement, qui se conjuguent pour créer un marché à partir des besoins énormes d'équipement et de services environnementaux.

Pour renforcer l'équité et l'efficacité, un cadre solide, efficace, réglementaire et incitatif est nécessaire pour que les acteurs privés fournissent les services environnementaux. Dans certains cas, tels que la distribution d'eau, les pays en développement devraient rester prudents dans la libéralisation de leurs marchés et la privatisation des entreprises publiques. Le secteur des services environnementaux présente aussi des problèmes d'équité, car il s'agit d'assurer l'accès universel à l'eau potable. Il soulève également l'importante question de savoir comment assurer la participation des entreprises internes dans la fourniture de ces services. Les pays en développement peuvent souhaiter réunir les conditions dans lesquelles toutes les entreprises privées doivent fonctionner, éventuellement en fixant un prix maximum que paie le consommateur, en déterminant le pourcentage de profit devant être réinvesti dans l'équipement et en établissant des obligations de services publics. Pour aider à constituer une capacité dans les pays en développement, les obligations d'accès aux marchés pourraient inclure la formation du personnel, une obligation de respecter un contenu local minimum et le transfert de technologie et de compétence de gestion.

Source : Butkeviciene, Benavides et Tortora, 2002.

- Dans l'intérêt du développement humain, il est essentiel que les gouvernements disposent d'une plus grande flexibilité afin de pouvoir exempter les services publics de base –tels que la santé publique, la distribution de l'eau, l'éducation et la protection sociale– du principe de la libéralisation progressive. Il faut donc mettre en place des mécanismes permettant de s'assurer que l'exemption de l'autorité gouvernementale soit bien comprise non pas en termes de moyens de prestation de services mais en termes de fonction (Hilary, 2001). Il faut donc pour cela renforcer, dans l'application de l'AGCS, l'exclusion de l'autorité gouvernementale. Une coopération internationale est nécessaire pour prévenir la privatisation inutile des services sociaux de base, ou le recours, par un pays en développement –en particulier un PMA– à des dispositifs tels que la récupération des coûts pour remédier au manque de ressources dans le financement des services sociaux de base. L'initiative 20/20 constitue, en vue d'une telle coopération, une bonne base. Cette initiative proposée par les Nations Unies au début des années 90 encourage les pays en développement à affecter environ 20 % de leur budget à des services sociaux de base, tandis que les pays développés y consacraient environ 20 % de l'aide publique au développement.
- Les règles du régime commercial mondial ne devraient pas empêcher les gouvernements des pays en développement de renforcer leur réglementation interne et leurs politiques et d'en introduire de nouvelles, au besoin. Les obligations telles que le critère de nécessité et les critères de réduction au minimum des effets de restriction et de distorsion des échanges ne devraient pas devenir des contraintes rigoureuses.

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

- Il est urgent de chercher à remédier au manque d'information, et ainsi au manque de prévisibilité, qui limitent la possibilité des pays en développement de choisir les secteurs et sous-secteurs des services à libéraliser conformément à leurs besoins en matière de développement humain. Il est important de résoudre ce problème aussi afin de créer une disposition de sauvegarde temporaire efficace et bénéfique, car les pays auront besoin de données appropriées pour pouvoir montrer que le préjudice causé à leurs secteurs internes de production de services, est dû en fait à l'augmentation des importations et à l'accès à leur marché accordé aux fournisseurs étrangers. La solution suppose un accord sur la collecte et le regroupement des données aux niveaux national et international dans l'ensemble des quatre modes de fourniture de services. En même temps, les pays en développement devront entreprendre leurs propres estimations, en utilisant par exemple la théorie des options (Raghavan, 2000).
- Il faut également mener à bien une évaluation complète de l'impact sur le développement humain de la libéralisation du commerce des services dans les pays en développement, en se basant sur des données et des informations complètes et meilleures. La disposition de l'article XIX.3 fait obligation au Conseil du commerce et des services de l'OMC d'évaluer les conséquences de la libéralisation du commerce des services de façon générale et au niveau sectoriel. Cette évaluation devrait être menée de façon plus complète. De plus, elle devrait inclure non seulement l'impact direct de la libéralisation et de la déréglementation dans l'ensemble des secteurs des services, mais aussi celle de l'impact indirect et à plus long terme sur les différents éléments du développement humain, en particulier l'impact sur les groupes défavorisés tels que les femmes pauvres. Enfin, dans l'esprit du mandat de Doha sur l'assistance technique et la création de capacités, il faudrait mettre en place un mécanisme de financement rapidement accessible pour aider les pays en développement qui sont désireux de mener une telle évaluation du commerce et des services, ou de demander la réalisation d'une telle évaluation (CIEL, 2002).

NOTES

1. Une autre obligation importante à caractère général concerne les monopoles et les pratiques commerciales (Mashayekhi, 2000a).

2. Cette section s'inspire de : CNUCED (1994, 2001a, Mashayekhi, 2000a) et OMC (2002).

3. Ajouter des limitations à des engagements spécifiques déjà pris est un processus long et complexe qui peut commencer uniquement trois ans après la date de prise de cet engagement. De plus, les autres membres doivent être informés au moins trois mois avant le changement introduit. Si on parvient à un règlement négocié, le gouvernement concerné doit compenser les autres pays en remplaçant les engagements retirés par des équivalents qui satisfont tous les membres de l'OMC. Si un règlement négocié n'est pas obtenu, le gouvernement qui retire son engagement s'expose à des mesures de rétorsion (l'article XXI permet également des mesures de rétorsion croisée) qui ne se limitent pas aux secteurs des services (Sinclair et Grieshaber-Otto, 2002). En outre, en vertu du principe de la libéralisation progressive des échanges, même des limitations existantes peuvent être contestées à l'avenir, de sorte qu'effectivement il y a là une « flexibilité inverse ».

4. Cette analyse s'inspire largement de Woodroffe (2002) et Réseau du tiers monde (2001).

L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LE COMMERCE DES SERVICES

5. Par exemple, le Canada n'a pas pris d'engagement de libéraliser le commerce des services de santé publique, mais s'est en revanche engagé sur le traitement des données, sans limitations. Cela pose donc la question de savoir si la gestion de dossiers médicaux, par exemple, entre dans le domaine des services de santé publique ou dans celui des services de traitement des données (Sinclair, 2000; Sinclair et Grieshaber-Otto, 2002).

6. Selon Mashayekhi (2000b, p. 74), ces secteurs ont été retenus dans l'analyse sectorielle faite par la CNUCED et dans les résultats des sessions de la Commission du commerce des marchandises et des services.

7. Cette analyse s'inspire abondamment de Mashayekhi (2000b).

8. Sinclair et Grieshaber-Otto (2002, p. 46 et 47) citent l'exemple de l'enseignement : « Si un gouvernement prend des engagements précis concernant l'enseignement privé, cela peut donner lieu à des plaintes au motif que des établissements postsecondaires abusent de leur position de monopole. Par exemple, si une université offre un enseignement qui n'est pas sanctionné par un diplôme et qui est en concurrence avec des enseignements offerts par des établissements d'enseignement privé, elle s'expose à l'accusation de tirer parti de sa position de monopole en utilisant des installations et un personnel enseignant soutenus par son statut de monopole en dehors du champ d'application de ce monopole ». De même, depuis l'entrée de la Chine à l'OMC, l'administration des postes chinoise s'est vu reprocher par les sociétés internationales de messagerie d'abuser de sa position de monopole en réglementant les prix que les sociétés privées de messagerie doivent percevoir dans la livraison des paquets de moins de 500 grammes. Le pays, dans ce différend, a à prendre une décision difficile car le monopole de la poste dépend des recettes de ce marché, en expansion rapide, des courriers exprès pour subventionner le réseau postal national. Cette subvention croisée a permis à la poste chinoise de supporter les réductions budgétaires imposées par le gouvernement et de s'acquitter de son mandat, en fournissant des services postaux dans l'ensemble du pays (McGregor, 2002).

9. Quand le fournisseur du service est une multinationale puissante, le mode 3 ne représente qu'une partie des modalités de prestation du service; des sociétés différentes peuvent fournir des éléments différents des services de soins de santé par des modes de prestation différents. Dans l'État du Maharashtra, de l'Union Indienne, par exemple, la Banque mondiale aide un hôpital privé en fournissant du matériel médical et du personnel (modes 3 et 4). Le projet est cofinancé par une transnationale pharmaceutique, Wockhard, qui est en relation avec un géant de l'assurance maladie privée, aux États-Unis (mode 1) (Corner House, 2001).

10. Il faut également examiner le problème de l'accès des pays en développement aux marchés des services de soins de santé publique des pays industriels. Selon la CNUCED (2002), la transférabilité des cotisations d'assurance maladie est une condition préalable de la participation accrue des pays en développement au commerce international des services de soins de santé. En outre, pour une libéralisation effective de l'accès aux marchés, il faut une reconnaissance des qualifications du personnel médical et du personnel soignant en général et des mesures visant à faciliter les mouvements temporaires des personnes physiques dans certaines catégories professionnelles et certains métiers. Il est nécessaire aussi de reconnaître que les mesures qui visent à protéger la santé de la population des pays en développement constituent une obligation sociale de leur gouvernement.

11. Le critère relatif aux besoins économiques peut être utilisé dans le choix des politiques, uniquement s'il existe des directives claires, ce qui n'est pas actuellement le cas dans l'AGCS (Butkeviciene, 2000).

12. Selon la méthode de l'offre conditionnelle, les pays en développement seraient disposés à prendre des engagements de libéralisation conformes à l'article XIX.2 si les pays industriels de leur côté s'engageaient à appliquer certaines dispositions et à prendre certains engagements supplémentaires pour mettre en oeuvre l'article IV sur la participation accrue des pays en développement.

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

RÉFÉRENCES

- Ahmad, Mushtaq, 2000. « Pakistan and the GATS: An Assessment of Policies and Future Prospects ». Communication au séminaire de la Banque mondiale « WTO 2000 South Asia », 13 février, New Delhi.
- Aryeetey, E. et M. Nissanke, 1998. *Financial Integration and Development: Financial Gaps under Liberalization in Four African Countries*. Londres, Routledge.
- Baden, Sally, 1996. « Gender Issues in Agricultural Market Liberalisation ». Report 41. Prepared for Directorate General for Development of the European Commission. Londres, BRIDGE. [www.ids.ac.uk/bridge/Reports/re41c.pdf].
- Baden, Sally et K. Milward, 1995. « Gender and Poverty ». BRIDGE Briefings on Development and Gender, Report 30. Brighton (R.-U.), Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Banque mondiale, 2000. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. New York, Oxford University Press.
- Butkeviciene, J. 2000. « Movement of Natural Persons under GATS ». In United Nations Conference on Trade and Development, *Positive Agenda and Future Trade Negotiations*. Genève et New York, Nations Unies.
- , 2002. « Market Access in Services ». Paper presented at the Workshop on Market Access. 8 et 9 janvier, New York, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.
- Butkeviciene, J., D. Benavides et M. Tortora, 2002. « UNCTAD Services Performance in Developing Countries: Elements of the Assessment ». Paper presented at the World Trade Organization Symposium on Assessment of Trade in Services, 14 et 15 mars, Genève, CNUCED.
- Chanda, Rupa, 1999. *Movement of Natural Persons and Trade in Services: Liberalizing Temporary Movement of Labour under the GATS*. New Delhi, Indian Council for Research on International Economic Relations.
- CIEL (Centre for International Environmental Law), 2002. « Services Assessment and the Market Access Phase of the WTO Services Negotiations ». Genève.
- CNUCED, 1994. « Assessment of the Outcome of the Uruguay Round ». Genève, Commercial Diplomacy Programme.
- , 1999. *Rapport sur le commerce et le développement 1999*. Genève.
- , 2001a. « Tools for Multilateral Trade Negotiations on Trade in Services ». Genève, Commercial Diplomacy Programme.
- , 2001b. *Rapport sur le commerce et le développement 2001*. Genève.
- , 2002. « Note on the New Approach to Services Negotiations by Developing Countries ». Genève.
- Corner House, 2001. « Trading Health Care Away? GATS, Public Services and Privatisation ». Londres.
- CUTS (Consumer Unity and Trust Society), 1999. « Professional Services under the GATS: Implication for the Accountancy Sector in India ». No 10/1999. New Delhi, CUTS Centre for International Trade, Economics and Environment.
- Das, Bhagirath Lal, 1998a. « An Introduction to the WTO Agreements ». Penang (Malaisie), Réseau du tiers monde.
- , 1998b. « Restoring Balance to Services in WTO ». SUNS—South-North Development Monitor, no 4336. Genève, SUNS. [www.sunsonline.org/trade/process/followup/1998/12020298.htm].
- , 2002. « The New Work Programme of the WTO ». Penang (Malaisie), Réseau du tiers monde.

L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LE COMMERCE DES SERVICES

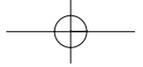
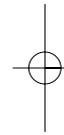
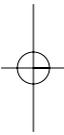
- Dhanarajan, S., 2001. « The General Agreement on Trade in Services ». Oxford (R.-U.), Oxfam.
- Gammage, Sarah et Y. Clement Jumelle, 2002. « Framework for Gender Assessments of Trade and Investment Agreements ». Washington, Women's EDGE, Global Trade Program.
- Gibbs, Murray et Mina Mashayekhi, 1998. « The Uruguay Round Negotiations on Investment: Lessons for the Future ». [www.unctad.org/en/docs/investgm.pdf].
- , 1999. « Lessons from the Uruguay Round Negotiations on Investment ». *Journal of World Trade* 33 (6).
- Gupta, I., B. Goldar et A. Mitra, 1998. « The Case of India ». In S Zarilli et C Kinnon (dirs. de publ.), *International Trade in Health Services: A Development Perspective*. Genève, CNUCED ET OMS.
- Hilary, John, 2001. « The Wrong Model: GATS, Trade Liberalisation and Children's Right to Health ». Londres, Save the Children UK.
- ICN (International Council of Nurses), 1999. « Nurse Retention, Transfer and Migration: Position Statement ». Genève.
- Malhotra, Kamal, 1999. « Economic Renovation, User Fees and the Provision of Basic Services to Vulnerable Families: Lessons for Vietnam ». Document établie pour Save the Children Alliance, Hanoi, et Hanoi, UNICEF.
- Mashayekhi, Mina, 2000a. « GATS 2000 Negotiation Options for Developing Countries ». Document de travail 9. Genève, Centre du Sud.
- , 2000b. « GATS 2000: Progressive Liberalization ». In United Nations Conference on Trade and Development, *Positive Agenda and Future Trade Negotiations*. Genève et New York, Nations Unies.
- , 2002. « Market Access in Services ». Communication au séminaire sur l'accès aux marchés. New York, 8 et 9 janvier, CNUCED.
- McCulloghy, N., A. Winters ET X. Cirera, 2001. « Trade Liberalisation and Poverty: A Handbook ». Londres, Centre for Economic Policy Research.
- McGregor, Richard, 2002. « China's Postal Service "Restricting" Competitors ». [www.cecc.gov/pages/hearings/060602/clarke.php3].
- McGuire, Greg, 2002. « How Important Are Restrictions on Trade in Services? » Communication au séminaire sur l'accès aux marchés. New York, 8 et 9 janvier, CNUCED.
- Michalopoulos, C. 1999. « Developing Country Goals and Strategies for the Millennium Round ». Washington, Banque mondiale.
- Mwanza, A, 1999. « Effects of Economic Reform on Children and Youth in Zimbabwe since 1991 ». Harare (Zimbabwe) Save the Children.
- Nayyar, D., 2000. « Cross Border Movement of People ». Document de travail 194. Helsinki, Université des Nations Unies, Helsinki, World Institute for Development Economics Research.
- Njinkeu, Dominique et Thierry Noyelle, 2000. « Overview of African Implementation Experiences and Proposals for Development-Focused GATS Negotiations ». Nairobi (Kenya), African Economic Research Consortium.
- OCDE, 2001, « Open Services Markets Matter ». TD/TC/WP (2001)24/PART1/REV1. Working Party of the Trade Committee. Paris, Organisation de coopération et de développement économiques.
- Office of the US Trade Representative, 2000. « U.S. Proposal in the WTO Framework for Negotiations in Services ». Document soumis à l'Organisation mondiale du commerce. Washington.

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

- OMC, 1994. « General Agreement on Trade in Services ». Annex IB, Establishing the WTO. Genève. [www.wto.org/english/docs_e/legal_e/final_e.htm].
- , 2000a. « Agricultural Trade Performance by Developing Countries, 1990–1998 ». WTO Secretariat, Genève. G/AG/NG/S/6.
- , 2000b. « Communication from India: Proposed Liberalization of Movement of Professionals under General Agreement on Trade in Services (GATS) ». Council for Trade in Goods, Genève. S/CSS/W/12/Corr.1.
- , 2000c. « The Effects of the Reduction Commitments on World Trade in Agriculture ». Genève, Secrétariat de l'OMC. G/AG/NG/S/11.
- , 2001. « GATS: Fact and Fiction ». Genève, Secrétariat du commerce des services.
- , 2002. « Services Negotiations ». [www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/serv_e.htm].
- Oxfam, 2002. *Rigged Rules and Double Standards: Trade Globalisation and the Fight against Poverty*. Oxford (R.-U.).
- PNUD, 1999. *Rapport mondial sur le développement humain 1999*. Paris, ECONOMICA.
- , 2002. « Work Programme on Trade in Services: Energy ». [www.vnn.vn/design/undp/index.html].
- Raghavan. Chakravarti, 1997a. « Close Encounters at the WTO ». *Third World Economics* 175: 16–31.
- , 1997b. « A New Trade Order in a World of Disorder ». In J. M. Griesgraber et B. G. Gunter (dirs. de publ.), *World Trade: Toward Fair and Free Trade in the Twenty-First Century*. Vol 5 of Rethinking Bretton Woods Series. Londres et Chicago, Pluto.
- , 2000. « A Comment on the New Round of Services Negotiations ». Paper presented at Third World Network Seminar on Current Developments in the WTO: Perspective of Developing Countries, Genève, 14 et 15 septembre.
- Réseau du tiers monde, 2000. « A Comment on the New Round of Services Negotiations ». Paper presented at Third World Network Seminar on Current Developments in the WTO: Perspective of Developing Countries, Genève, 14 et 15 septembre.
- , 2001. « The Multilateral Trading System: A Development Perspective ». Document de base établi pour le projet Commerce et développement humain durable. New York, PNUD.
- Shukla, S. P., 2000. « From GATT to WTO and Beyond ». Université des Nations Unies, Helsinki, World Institute for Development Economics Research.
- Sinclair, S., 2000. « GATS: How the World Trade Organisation's New "Services" Negotiations Threaten Democracy ». Ottawa, Canadian Centre for Policy Alternatives.
- Sinclair, Scott et Jim Grieshaber-Otto, 2002. « Facing the Facts: A Critical Guide to WTO and OECD Claims about the GATS ». Ottawa, Canadian Centre for Policy Alternatives.
- Sitthi-amorn, C., R. Somronthong et W. S. Janjaroen, 2001. « Some Health Implications of Globalization in Thailand ». *Bulletin of the World Health Organization* 79 (9): 889–890.
- Swan, M. et A. Zwi, 1997. *Private Practitioners and Public Health: Close the Gap or Increase the Distance?* Londres, London School of Hygiene and Tropical Medicine.
- Walmsley, T. et A. Winters, 2002. « Relaxing the Restrictions on the Temporary Movement of Natural Persons: A Simulation Analysis ». Brighton (R.-U.), School of Social Sciences, University of Sussex.
- Whitehead, M., G. Dahlgreen et T. Evans, 2001. « Equity and Health Sector Reforms: Can Low-Income Countries Escape the Medical Poverty Trap? » *The Lancet* 358:833–36.

L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LE COMMERCE DES SERVICES

- Winters, A., 2002. « Doha and the World Poverty Targets ». Paper presented at the World Bank Annual Conference on Development Economics, 29 et 3- avril, Washington.
- Woodroffe, Jessica, 2002. « GATS: A Disservice to the Poor – The High Costs and Limited Benefits of the General Agreement on Trade in Services for Developing Countries ». Londres, World Development Movement.
- Zarilli, Simonetta, 2002. « International Trade in Energy Services and the Developing Countries ». New York, CNUCED.





CHAPITRE 14

LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

On entend par la politique de la concurrence un ensemble de lois et de règlements visant à préserver un degré de concurrence suffisant en empêchant les pratiques commerciales restrictives des entreprises privées. Selon Graham (2000, p. 205), la politique de la concurrence englobe la lutte contre les monopoles et la réglementation des aides publiques (subventions et mesures analogues). Les pratiques commerciales restrictives, (ou anticoncurrentielles ou encore déloyales) sont celles qui limitent l'entrée de nouvelles entreprises sur un marché ou qui encadrent l'offre d'une façon jugée nuisible pour d'autres producteurs (existants ou futurs) ou pour les consommateurs. Ces pratiques sont notamment la collusion, la pratique du bradage, les expansions de capacité qui dissuadent d'autres entreprises d'entrer sur le marché et les fusions et acquisitions qui réduisent la concurrence.

La politique de la concurrence vise donc à limiter le pouvoir de monopole de façon à stimuler la concurrence, ce qui se traduit par des gains de bien-être. Elle peut aider certaines entreprises ou certains consommateurs; en principe elle n'a pas pour but d'aider tel ou tel concurrent, mais de préserver les conditions de la concurrence. Une des caractéristiques essentielles d'un marché concurrentiel est que les vendeurs et les éventuels vendeurs soient aussi libres que possible d'entrer sur le marché et de le quitter au moment qui leur semble opportun, ou, en d'autres termes, que les marchés soient contestables (Graham, 2000, p. 207).

L'analyse de la politique de la concurrence soulève deux grandes questions. Premièrement, une politique nationale de la concurrence est-elle nécessaire et, dans l'affirmative, quelle doit être sa nature? Deuxièmement, une politique internationale de la concurrence est-elle nécessaire et, dans l'affirmative, convient-il de la mettre en place dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)?

Comme le montre un bref historique de la politique de la concurrence à l'échelon international, il y a déjà longtemps que l'on cherche à produire un accord international dans ce domaine (encadré 14.1).

L'EXPÉRIENCE ACQUISE EN MATIÈRE DE POLITIQUE NATIONALE DE LA CONCURRENCE ET LES LEÇONS QUE LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT PEUVENT EN TIRER

Jusqu'à récemment, la plupart des pays en développement n'avaient pas de politique officielle de la concurrence car ils n'en avaient pas besoin. Dans presque tous ces pays, l'État contrôlait une grande partie de l'activité économique. S'il détectait des comportements anticoncurrentiels (par exemple en ce qui concerne le prix des médicaments), il intervenait souvent directement. En fait, jusqu'en 1990, seuls 16 pays en développement avaient une véritable politique de la concurrence.

Toutefois, en raison des mesures de déréglementation, de privatisation et de libéralisation prises au cours des deux dernières décennies, la situation a changé dans

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

ENCADRÉ 14.1 LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE À L'ÉCHELON INTERNATIONAL : BREF HISTORIQUE

Dans le contexte du commerce international, on ne peut pas aborder la politique de la concurrence indépendamment de la politique de l'investissement, car les deux sont étroitement liées entre elles. Il y a déjà eu des tentatives d'élaborer des accords internationaux sur la politique de la concurrence. L'Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales « restrictives » n'a pas pu être adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1980 car la plupart des pays industriels s'opposait à la volonté des pays en développement de donner à ces règles un caractère juridiquement contraignant. Le code de conduite pour les sociétés transnationales, élaboré par le Centre des Nations Unies sur les sociétés transnationales, qui traitait à la fois de la politique de l'investissement et de la politique de la concurrence, a connu un sort similaire il y a une vingtaine d'années.

Paradoxalement, ce sont aujourd'hui les pays industriels qui cherchent à obtenir un accord multilatéral contraignant, mais d'une nature très différente et dans un cadre tout autre, celui de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et ce sont aujourd'hui les pays en développement qui s'opposent à cette idée. Des groupes de pays industriels comme l'Union européenne sont maintenant favorables à l'élaboration d'un accord de l'OMC sur le commerce et la politique de la concurrence, essentiellement pour des motifs d'accès aux marchés très similaires à ceux qui les amènent à souhaïter l'élaboration d'un accord multilatéral sur l'investissement dans le cadre de l'OMC. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) a permis d'améliorer quelque peu l'accès aux marchés des services d'utilité publique, des services de télécommunication et des services financiers, mais un code de la concurrence dans le cadre de l'OMC améliorerait manifestement beaucoup plus l'accès des pays industriels aux marchés extérieurs. Selon Graham (2000, p. 218),

les fournisseurs de services de télécommunications des États-Unis sont certainement favorables à l'abandon des politiques publiques consistant à accorder à des fournisseurs locaux un monopole pour la fourniture de services de télécommunications. Les monopoles de ce genre ont longtemps été des obstacles insurmontables. Aujourd'hui, de nombreux pays ont entrepris de démanteler ou de modifier sensiblement les monopoles officiels des télécommunications, mais leurs marchés resteront néanmoins très réglementés et probablement peu contestés ou intéressés à ce que l'OMC impose de nouvelles mesures d'ouverture des marchés dans ce secteur.

Le Japon, qui est aussi très favorable à l'élaboration d'un accord sur la politique de la concurrence à l'OMC, a apparemment une motivation différente. Pour le Japon, il faudrait que cet accord s'attaque efficacement à tout l'éventail des pratiques antidumping (Graham, 2000). Selon Graham (2000), cette menace qui plane sur les mesures antidumping est justement la raison pour laquelle le Département du commerce des États-Unis ne s'active pas beaucoup en faveur de l'adoption d'un accord sur la politique de la concurrence à l'OMC.

Certains des accords de l'OMC contiennent déjà des éléments d'une politique de la concurrence. Les mesures antidumping visent à réprimer les pratiques du bradage et de vente à perte jugées déloyales pour les producteurs nationaux. Dans les pays en développement, de nombreux services sont fournis par des monopoles d'État et, en vertu de l'article VIII de l'AGCS, les signataires doivent veiller à ce que ces fournisseurs n'abusent pas de leur position monopolistique pour agir de façon incompatible avec l'obligation de traitement national et les engagements spécifiques pris par les membres pour le service concerné (Vautier, Lloyd et Tsai, 1999, p. 19). On voit donc que l'OMC traite certaines questions liées à la concurrence dans la mesure où elles ont un rapport avec certains aspects du commerce international.

Si les membres de l'OMC s'accordaient sur une politique de la concurrence contraignante, il faudrait peut-être revoir la réglementation de l'investissement dans le cadre de l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce. Il pourrait aussi y avoir un conflit avec l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, lequel autorise certaines pratiques anticoncurrentielles : la protection de la propriété intellectuelle limite la contestabilité au motif que cette restriction stimule l'innovation à long terme.

Conscients des effets qu'ont les pratiques anticoncurrentielles sur la structure et le volume des flux d'échange internationaux, en décembre 1996, à la Conférence ministérielle de

LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

Singapour, les membres de l'OMC ont inscrit la politique de la concurrence parmi les « quatre questions de Singapour ». En outre, ils ont créé un groupe de travail *de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence, chargé en particulier de veiller à ce que le programme de développement soit pleinement pris en compte* (OMC, 1999, annexe 1; Non souligné dans le texte). Ce groupe de travail a été invité à collaborer avec d'autres organisations comme la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED). Comme en ce qui concerne l'investissement, la Déclaration ministérielle de Doha de 2001 n'a pas officiellement lancé des négociations mais a ouvert la possibilité de négocier un accord après la cinquième conférence ministérielle qui doit se tenir au Mexique en 2003 s'il y a un consensus explicite à cet effet.

On peut lire au paragraphe 23 de la Déclaration ministérielle de Doha que « des négociations auront lieu après la cinquième session de la Conférence ministérielle sur la base d'une décision qui sera prise, par consensus explicite, à cette session sur les modalités des négociations ».

Source: Milberg, 2002; PNUD, 2002.

la plupart des pays en développement. Avec l'encouragement et l'aide de l'OMC et des institutions internationales de financement, 50 de ces pays ont parachevé leur loi sur la concurrence dans les années 90, et 27 autres y travaillent (Singh, 2002). Le tiers environ des membres de l'OMC n'ont toujours pas de loi sur la concurrence.

L'expérience acquise par les pays industriels en matière de politique nationale de la concurrence peut fournir aux pays en développement des enseignements utiles pour la formulation de leur propre politique de la concurrence. La plus importante de ces leçons est sans doute la diversité des régimes de la concurrence dans les pays industriels. Les États-Unis, l'Union européenne et le Japon par exemple ont adopté différentes politiques de la concurrence et les ont modifiées en fonction des besoins. Pour pouvoir procéder ainsi, il fallait avoir une certaine marge de manœuvre en matière de politique nationale.

Les États-Unis ont mis l'accent sur la lutte contre les monopoles. Leur ardeur à réprimer les pratiques monopolistiques a été plus ou moins grande selon les époques. Récemment, ils ont cessé de lancer automatiquement des poursuites contre les pratiques qui menacent la concurrence, quels que soient leur contexte ou leurs effets, au profit d'une politique qui examine les pratiques anticoncurrentielles au cas par cas, en tenant compte du contexte et des conséquences (voir Baker, 1999).

La politique de la concurrence de l'Union européenne vise à promouvoir l'harmonisation des politiques nationales des membres. Selon certains auteurs, le droit de la concurrence de l'UE met l'accent sur l'efficacité statique et reste plus vague au sujet des questions de politique sociale et de subventions (voir Audretsch, Baumol and Burke, 2001).

Au Japon, la politique de la concurrence a évolué depuis les années 40. La période la plus pertinente pour les pays en développement est celle qui va de 1950 à 1973, époque à laquelle le Japon était un pays en voie d'industrialisation alors que c'est aujourd'hui un pays industriel mûr. Durant cette période de forte croissance, les autorités ont étroitement coordonné la politique de la concurrence et la politique industrielle. Mise en œuvre par le Ministère du commerce et de l'industrie (MITI), la politique industrielle primait sur la politique de la concurrence, qui était mise en œuvre par la Commission du commerce loyal. L'objectif du MITI était d'assurer une forte rentabilité des entreprises industrielles et de promouvoir le réinvestissement dans l'industrie. Pour atteindre un tel objectif, il fallait prendre des mesures « anti-concurrentielles », telles que la promotion d'ententes, la coordination des investissements d'entreprises rivales et l'intervention dans l'entrée et la sortie des entreprises

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

sur différents marchés. Toutes ces mesures, d'après Singh, (2002, p. 24), ont contribué à la forte concentration que l'on observe dans l'économie japonaise.

Les ententes n'étaient pas nécessairement considérées comme des maux. Le MITI a géré la situation en jouant les entreprises oligopolistiques les unes contre les autres, récompensant celles qui obtenaient de bons résultats à l'exportation ou en matière d'innovation aux moyens de subventions et d'une protection contre les importations. Cette stratégie, consistant à promouvoir à la fois la coopération et la concurrence entre les entreprises faisant partie d'ententes ou d'oligopoles a peut-être sacrifié l'efficacité statique au profit de la croissance de la productivité à long terme, c'est-à-dire l'efficacité dynamique. La situation du Japon ressemble à certains égards à celle de l'Allemagne, où le gouvernement a dans de nombreux cas encouragé la formation de cartels plutôt que de s'y opposer.

Dans une étude récente des lois sur la concurrence de 50 pays qui en ont adopté une, la Banque mondiale (2002) a aussi constaté d'importantes différences entre les pays en ce qui concerne la définition d'une situation dominante, le traitement des ententes et la rigueur de l'application de la loi. Cette diversité des politiques de la concurrence des pays industriels et d'autres pays montre que dans ce domaine, comme en matière de politique commerciale en général, il n'y a pas de modèle unique qui conviendrait à chaque pays. Les pays en développement doivent veiller à adopter une politique de la concurrence adaptée à leur situation. Ils doivent se préserver la marge de manœuvre nécessaire pour pouvoir réglementer la concurrence de façon à appuyer leur stratégie de développement à long terme. Leur politique de la concurrence doit tenir compte de leur niveau de développement, des institutions dont ils se sont dotés pour gérer les relations entre employeurs et salariés et l'innovation, ainsi que de leur place dans l'économie mondiale. En outre, comme le progrès technique est de plus en plus rapide et les capitaux sont de plus en plus mobiles, les pays en développement doivent aussi tenir compte de ces facteurs dynamiques dans l'élaboration de leur politique de la concurrence.

La politique menée par le Japon depuis la deuxième guerre mondiale, qui mettait l'accent sur les aspects dynamiques et qui conjugait coopération et concurrence, paraît être l'exemple le plus pertinent pour les pays en développement. Cela est confirmé par ce que l'on a pu observer dans d'autres pays d'Asie de l'Est, en Chine plus récemment, et même dans les districts industriels d'Italie (Singh, 2002). Toutefois, dans le contexte actuel, l'enseignement le plus important que l'on peut tirer de l'expérience des pays industriels est sans doute qu'il faut laisser aux pays en développement la possibilité d'avoir une politique de la concurrence différente selon leur situation. Il faut aussi que ces pays se dotent d'une réglementation nationale de la concurrence assez souple et dynamique pour réagir à l'évolution très rapide de l'économie en voie de mondialisation, voire pour anticiper sur cette évolution. En fait, Audretsch, Baumol et Burke (2001) suggèrent que les pays industriels devraient eux aussi adopter une politique de la concurrence plus dynamique.

Autre enseignement important pour les pays en développement, les pays industriels n'ont pas appliqué de façon uniforme leur politique de la concurrence à tous les secteurs et à toutes les entreprises et se sont au contraire montrés très sélectifs. D'après Graham et Richardson (1997, p. 34), qui sont deux spécialistes de la politique de la concurrence des États-Unis,

« La politique de la concurrence est généralement adaptée à la réglementation sectorielle d'intérêts publics, en particulier dans les secteurs des transports, des télécommunications et des services d'utilité publique, et souvent à des politiques industrielles

LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

qui privilégient l'agriculture ou les technologies de pointe ... La politique de la concurrence n'a jamais été appliquée aveuglément aux marchés financiers ... À l'occasion, les autorités responsables de la concurrence font même des discriminations entre les entreprises rivales, traitant plus favorablement les entreprises publiques ou parapubliques ».

Il est donc probable qu'une approche rigide et uniforme de la politique nationale de la concurrence soit contre-indiquée. Les pays doivent se préserver la marge de manœuvre nécessaire et choisir les secteurs auxquels ils veulent appliquer leur politique de la concurrence.

Troisième leçon, la plupart des pays industriels n'ont élaboré leur politique de la concurrence qu'assez récemment, et en tout cas après avoir atteint un niveau de développement économique très supérieur à celui qu'ont atteint aujourd'hui la plupart des pays en développement (voir Chang, 2002, ch. 2 et 3). La politique de la concurrence des États-Unis a commencé à prendre forme à la fin du XIXe siècle et l'Europe et le Japon n'ont vraiment appliqué une réglementation de la concurrence que depuis une cinquantaine d'années. Dans le cas de certains pays (France et Royaume-Uni par exemple), les lois étaient en grande partie lettre morte.

On voit donc que les pays industriels n'ont adopté une politique de la concurrence qu'à un stade assez avancé de leur développement économique. De plus, cette politique a été assez différente selon les pays et n'a pas été appliquée uniformément à tous les secteurs et groupes d'intérêts. Cela ne devrait pas être étonnant, car la plupart des pays industriels ont appliqué des stratégies de développement tolérant un degré considérable de comportement protectionniste et anticoncurrentiel, afin de promouvoir l'essor des capacités industrielles nationales et d'obtenir des gains d'efficacité dynamique grâce au progrès technique. Les pays en développement doivent tirer les bonnes leçons de l'expérience des pays qui ont déjà réussi leur industrialisation.

DE LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE NATIONALE DE LA CONCURRENCE DANS LE MONDE CONTEMPORAIN

L'évolution de l'économie nationale et internationale au cours des deux dernières décennies donne à penser qu'il importe que les pays en développement se dotent d'une politique de la concurrence en bonne et due forme. Sur le plan interne, les immenses transformations structurelles provoquées par la déréglementation et la privatisation sont la principale cause de cette nécessité. Sans une politique nationale de la concurrence appropriée, il est beaucoup plus probable que la privatisation réduira le bien-être social et compromettra le développement humain (Singh, 2002). Sur le plan international, la multiplication des fusions transfrontières constitue une menace potentielle importante pour la concurrence dans les pays en développement. Ces fusions peuvent accroître le pouvoir de marché des filiales de sociétés transnationales qui opèrent dans les pays en développement et accroître les barrières à l'entrée et réduire la contestabilité des marchés (Singh and Dhumale, 1999, p. 7)¹. Les fusions transnationales peuvent être particulièrement dommageables pour les pays qui sont entrés le plus récemment dans le processus d'industrialisation, et dont les entreprises doivent encore se doter des capacités nécessaires pour soutenir la concurrence internationale.

De plus, l'investissement étranger direct apporte certes des avantages, mais il n'est pas sans inconvénient². Un de ces inconvénients est que la concurrence interne, qui a des effets sociaux positifs, sera réduite. L'investissement étranger direct peut accroître la concurrence entre les entreprises nationales et les aider à atteindre un niveau de

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

productivité compétitif sur le plan international. Toutefois, si le pays d'accueil n'a pas de politique de la concurrence appropriée et efficace, les investisseurs étrangers peuvent évincer les investisseurs nationaux, limiter la concurrence intérieure, réduire le taux de croissance de la productivité nationale, accroître les prix intérieurs et amoindrir les perspectives d'industrialisation.

Le droit national de la concurrence et ses moyens d'application doivent être conçus de façon à limiter les comportements anticoncurrentiels des grandes entreprises privées nationales, à limiter ou à empêcher les abus de position dominante des grandes sociétés transnationales et à promouvoir le développement humain. À cet égard, il devrait être particulièrement utile de s'inspirer des exemples du Japon et d'autres pays d'Asie de l'Est.

Toutefois, aussi efficace soit-elle, la politique nationale de la concurrence ne pourra pas réprimer les comportements anticoncurrentiels mondiaux des grandes sociétés transnationales. Pour cela, les pays en développement devront coopérer avec les pays industriels, où sont établies la plupart des grandes sociétés transnationales. Il faut donc mettre en place un cadre de coopération internationale approprié en matière de concurrence, inspiré de ce qui a été proposé par les pays en développement il y a une vingtaine d'années. La nécessité d'un tel cadre n'a rien perdu de son urgence.

UN ACCORD INTERNATIONAL SUR LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE DANS LE CADRE DE L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

L'essor des activités des sociétés transnationales dans les pays en développement pourraient conduire ces pays à appuyer l'adoption d'une politique internationale de la concurrence. Beaucoup d'entre eux y sont déjà favorables, préoccupés par les inefficiences statiques qui pourraient résulter des pratiques anticoncurrentielles de ces entreprises. Une politique nationale de la concurrence pourrait limiter ce risque, mais on peut penser qu'une politique internationale de la concurrence donnerait aux pays en développement une certaine influence sur les opérations de fusions-acquisitions purement étrangères. Il convient toutefois de se demander si l'OMC est le cadre approprié pour une telle coopération internationale.

Les arguments en faveur d'une telle coopération sont notamment qu'elle aiderait à lutter contre les comportements anticoncurrentiels et les ententes des entreprises des grands pays industriels, à encadrer l'application de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce et à émousser les faits des lois antidumping en les intégrant dans le cadre ordinaire de la lutte contre les comportements de bradage régis par le droit de la concurrence (Singh, 2002). Selon Joseph Stiglitz, le critère du bradage est beaucoup plus rigoureux que les critères de la lutte antidumping qu'emploient les pays membres de l'OMC (Singh, 2002).

Les économistes n'ont pas tous le même avis sur les avantages que les pays en développement pourraient retirer d'une politique de la concurrence administrée dans le cadre de l'OMC. Selon l'estimation de Perroni et Whalley (1998), une telle politique de la concurrence aurait un effet positif important, pouvant représenter l'équivalent de 6 % du revenu national des pays en développement. Ces gains résulteraient de plusieurs facteurs : limitation des mesures antidumping abusives visant les pays en développement, réduction des marges abusives sur les intrants importés et intensification de la concurrence interne.

En revanche, Hoekman et Holmes (1999) doutent qu'un accord fondé sur l'OMC parvienne à réduire le nombre de fusions anticoncurrentielles dans les pays en

LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

développement³. Ils pensent que des négociations dans le cadre de l'OMC déboucheraient sur un accord qui servirait essentiellement les intérêts des pays industriels souhaitant obtenir un meilleur accès aux marchés, en particulier dans les pays où des grandes entreprises privées ou publiques dominent une industrie. D'après eux (1999, p. 16), il est peu probable qu'un accord fondé sur l'OMC soit utile car

« Le programme de négociations sera vraisemblablement axé plus sur les questions d'accès aux marchés que sur la lutte contre les pratiques anticompétitives internationales... Les processus de l'OMC sont régis par les intérêts des exportateurs (accès aux marchés) et non par des considérations de bien-être national, et rien ne garantit que les règles qui seront proposées ou adoptées entraîneront des gains de bien-être ».

Ces préoccupations ont été exprimées dans les débats du Groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence de l'OMC. Les membres se sont notamment demandés si une politique internationale de la concurrence uniforme était nécessaire et, au cas où l'on déciderait d'en formuler une, si l'OMC était l'organisation compétente pour l'administrer.

Mais le plus important pour les questions traitées dans le présent ouvrage est que les rapports annuels de ce groupe de travail montrent que les pays en développement membres craignent beaucoup qu'un accord fondé sur l'OMC limite leur capacité d'appliquer des politiques de développement durable et en particulier des politiques industrielles et des mesures de protection des industries naissantes dans certaines circonstances. On ne saurait trop insister sur l'importance de ces préoccupations; ce genre de politiques ont joué un rôle essentiel dans presque tous les pays qui ont réussi leur industrialisation et leur développement humain au cours des trois derniers siècles⁴.

Une des grandes leçons que l'on peut tirer de l'expérience des pays industriels est qu'un cadre de coopération internationale dans ce domaine doit laisser aux pays participants la latitude nécessaire pour définir une politique de la concurrence spécifique et l'adapter au fil du temps. Il semble peu probable qu'une politique de la concurrence uniforme régie par l'OMC puisse laisser une telle latitude.

En outre, et cela est tout aussi important, si une telle politique était adoptée dans le cadre de l'OMC, les pays d'accueil devraient accorder aux grandes sociétés transnationales le traitement national, c'est-à-dire le même traitement que celui accordé aux entreprises nationales, tant avant établissement (c'est-à-dire avant que les sociétés transnationales aient décidé quels étaient les secteurs dans lesquels elles voulaient investir) qu'après établissement. Cela risque fort d'être dommageable tant pour le développement local que pour l'efficacité mondiale. Par exemple, un pays en développement devrait avoir la possibilité d'autoriser des entreprises nationales à fusionner ou à créer une masse critique d'activités de R-D, de façon à pouvoir mieux soutenir la concurrence des grandes sociétés transnationales, tout en interdisant ce type de fusion aux sociétés transnationales étrangères. Toutefois, cela serait contraire au principe du traitement national, qui est une des pierres angulaires de l'OMC (Singh, 2002). En outre, les pays en développement qui pratiqueraient une telle discrimination s'exposeraient à des mesures de rétorsion croisées, c'est-à-dire à des mesures concernant un autre secteur régi par le mécanisme de règlement des différends de l'OMC.

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

RECOMMANDATIONS

L'analyse des avantages et des coûts d'une coopération internationale en matière de concurrence dans le cadre de l'OMC met en évidence un dilemme pour les pays en développement : une politique nationale de la concurrence, si appropriée et efficace soit-elle, ne sera pas capable d'empêcher les comportements anticoncurrentiels, actuels ou futurs des grandes sociétés transnationales. Cela inciterait à penser qu'il faudrait conclure un accord international sur la politique de la concurrence, même si l'on n'adopte pas d'accord international sur l'investissement. Toutefois, pour les raisons exposées plus haut, il est improbable qu'un accord sur la politique de la concurrence adopté dans le cadre du régime commercial multilatéral actuel laisse aux pays en développement la marge de manœuvre nécessaire ou leur apporte ce qu'ils doivent attendre d'une telle politique. En outre, s'ils ne respectent pas le principe du traitement national ou d'autres principes cardinaux de l'OMC, ils risquent d'être visés par des mesures de rétorsion croisées qui causeront de nouveaux problèmes. Ce dilemme appelle deux types de réponse.

Premièrement, il convient que les pays en développement continuent d'élaborer leur politique nationale de la concurrence, tant pour limiter les abus monopolistiques sur le plan interne que pour encadrer les éventuels comportements anticoncurrentiels des sociétés transnationales. Les pays qui n'ont pas encore de politique de la concurrence devraient commencer à en formuler une. Cette politique doit être conçue pour lutter contre les pratiques anticoncurrentielles qui sont nuisibles pour le développement à long terme, qu'elle soit le fait d'entreprises étrangères ou d'entreprises nationales. Elle doit en outre promouvoir le développement des services, des technologies, des vraies industries naissantes, de services d'utilité publique efficaces et de capacités de gestion et de commercialisation, et ménager une certaine souplesse dans le choix des secteurs auxquels elle sera appliquée.

Deuxièmement, les pays en développement devraient coordonner autant que possible avec d'autres pays leur politique de la concurrence. Les pays membres de l'Union européenne l'ont fait et les pays membres du Mercosur et de la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC) ont aussi commencé à échanger des renseignements et même à harmoniser leurs politiques de la concurrence. L'Accord de l'APEC se fonde sur quatre principes essentiels : non-discrimination, application globale, transparence et obligation redditionnelle, ce qui est un bon point de départ pour toute coordination internationale (voir Vautier et autres, 1999, pour un tour d'horizon).

Il importe que cette coopération se fasse en dehors des règles commerciales multilatérales existantes et indépendamment d'elles, car la politique internationale de la concurrence fait intervenir un éventail de considérations beaucoup plus large que la politique commerciale internationale. En particulier, les objectifs sociaux et réglementaires de la politique de la concurrence sont très différents des objectifs fondamentaux de l'OMC, dont la mission est de promouvoir le libre-échange en améliorant l'accès aux marchés.

NOTES

1. Hoekman et Holmes (1999) soutiennent que les fusions internationales qui réduisent la concurrence sont une des principales raisons pour lesquelles les pays en développement devraient chercher à promouvoir l'adoption d'une politique internationale de la concurrence à l'OMC. Le fait que les cartels d'exportation anticoncurrentielle ne soient pas réprimés, car cela n'est pas dans l'intérêt du pays d'établissement des Membres du cartel, est une autre raison d'agir en ce sens.

LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

2. Pour une analyse du coût et des avantages d'une stratégie de développement appuyée sur l'investissement étranger direct, voir Milberg (1999).

3. Cela est aussi mentionné dans le rapport 2001 du groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence de l'OMC (WTO, 2001b, par. 58).

4. On trouvera des données sur la première révolution industrielle dans Chang (2002). L'histoire des pays d'industrialisation plus récente est relatée dans Amsden (2001)

RÉFÉRENCES

- Amsden, Alice, 1989. *Asia's Next Giant*. New York, Oxford University Press.
- , 2001. *The Rise of the Rest: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. New York, Oxford University Press.
- Audretsch, D. B., W. J. Baumol ET A. E. Burke. 2001. « Competition Policy in Dynamic Markets ». *International Journal of Industrial Organization* 19 (5): 613–34.
- Baker, Donald I. et J. William Rowley, dirs. de publ., 1998. *International Mergers: The Antitrust Process*. 2e édition. Londres, Sweet & Maxwell.
- Baker, J., 1999. « Developments in Antitrust Economics ». *Journal of Economic Perspectives* 13 (1): 181–94.
- Banque mondiale. 2002. *Rapport sur le développement dans le monde 2002: Des institutions pour les marchés*. Paris, Éditions Eska.
- Best, M., 1991. *The New Competition*. Cambridge (R.-U.), Cambridge University Press.
- Chang, H., 2002. *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. Londres, Anthem.
- CNUCED, 2000. *World Investment Report*. Genève, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.
- Fagerberg, J., 1995. « User-Producer Interaction, Learning and Comparative Advantage ». Special issue on technology and innovation. *Cambridge Journal of Economics* 19 (février): 243–56.
- , 1996. « Technology and Competitiveness ». *Oxford Review of Economic Policy* 12 (3): 39–51.
- Graham, E., 2000. « Trade, Competition, and the WTO Agenda ». In J Schott, dir. de publ., *The WTO after Seattle*. Washington, Institute for International Economics.
- Graham, E. et D. Richardson, 1997. « Issue Overview ». In E. Graham et D. Richardson, dirs. de publ., *Global Competition Policy*. Washington, Institute for International Economics.
- Hoekman, Bernard et Peter Holmes, 1999. « Competition Policy, Developing Countries and the WTO ». Document de travail, Recherche sur les politiques 2211. Washington, Banque mondiale.
- Julius, D., 1990. *Global Companies and Public Policy*. New York, Council on Foreign Relations for the Royal Institute of International Affairs.
- Linder, S., 1961. *An Essay on Trade and Transformation*. Uppsala (Suède), Almqvist et Wiksell.
- Lloyd, Peter John, 1999. *International Trade Opening and the Formation of the Global Economy*. Traduit par David Colander et Mark Blaug. Cheltenham (R.-U.), Edward Elgar.
- Lloyd, Peter John et K. Vautier, 1999. *Promoting Competition in Global Markets: A Multi-National Approach*. Cheltenham (R.-U.), Edward Elgar.
- Milberg, William, 1999. « Foreign Direct Investment and Development: Balancing Costs and Benefits ». In CNUCED, *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*. Vol 11. New York.

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

- _____, 2002 « Trade and Competition Policy ». Document de base établi pour le projet Commerce international et développement humain durable. New York, Programme des Nations Unies pour le développement.
- OCDE, 1998. *Open Markets Matter: The Benefits of Trade and Investment Liberalization*. Paris, Organisation de coopération et de développement économique.
- OMC, 1999. « Report of the Working Group on Trade and Competition Policy to the General Council ». Genève, Organisation mondiale du commerce.
- _____, 2000. « Report of the Working Group on Trade and Competition Policy ». Genève.
- _____, 2001a. « Doha Ministerial Declaration ». [www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm].
- _____, 2001b. « Report of the Working Group on Trade and Competition Policy ». Genève.
- Perroni, C. et J. Whalley, 1998. « Competition Policy and the Developing Countries ». In H. Thomas and J. Whalley, dirs. de publ., *Uruguay Round Results and the Emerging Trade Agenda: Quantitative-Based Analyses from the Development Perspective*. New York, Nations Unies.
- PNUD, 2002. « Trade, Competition, Policy, and Development ». Document de base établi pour le projet Commerce international et développement humain durable. New York, Programme des Nations Unies pour le développement.
- Porter, M., 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. New York, Free Press.
- Singh, A., 2002. « Competition and Competition Policy in Emerging Markets: International and Development Dimensions ». Version révisée d'une communication établie pour une réunion d'un groupe de travail du G-24, Beyrouth, mars 2002. University of Cambridge, Faculty of Economics and Politics.
- Singh, A. et R. Dhumale, 1999. « Competition Policy, Development and Developing Countries ». Document de travail 7. Genève, Centre du Sud.
- Vautier, Kerrin, Peter John Lloyd et Ing-Wen Tsai, 1999. « Competition Policy, Developing Countries, and the WTO ». Washington, Banque mondiale. [www1.worldbank.org/wbiep/trade/manila/compet_DC_WTO.pdf].



CHAPITRE 15

TRANSPARENCE DES MARCHÉS PUBLICS

Toutes les activités économiques menées par les administrations nationales, provinciales ou municipales –pour créer des équipements, acheter et entretenir du matériel militaire ou fournir des utilités d'ordre public telles que l'éducation et les soins de santé– exigent l'achat, par elles, de biens et services intermédiaires. Ces achats, par les différentes administrations, représentent 10 à 20 % du PIB, soit une proportion considérable des dépenses publiques. À l'échelle mondiale, et si l'on exclut la défense, les marchés publics représentent environ 1 500 milliards de dollars (Hoekman, 1998). Dans les pays en développement, ils représenteraient de 9 à 13 % du PIB (Choi, 1999). Le fonctionnement des marchés publics est donc d'importance décisive pour une politique de développement.

LES MARCHÉS PUBLICS DANS LE REGIME COMMERCIAL MULTILATERAL

Les marchés publics sont exempts des règles fondamentales du traitement national visées à l'Article III de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). L'idée de négocier un accord multilatéral établissant la transparence des marchés publics a été brièvement abordée durant les préparatifs de la première réunion ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce, peu après sa création. Mais il a alors largement été admis que les négociations sur la transparence des marchés publics s'étendraient inévitablement aux questions relatives à l'accès aux marchés. En effet, plusieurs pays avaient exprimé l'espoir que cela serait justement une deuxième étape toute naturelle, faisant suite aux débats sur la transparence. Comme l'a fait observer la représentante du Président des États-Unis pour le commerce international, Mme Charlene Barshefsky :

« L'étude sur les marchés publics [par le Groupe de travail de l'OMC établi suite à la première réunion ministérielle de l'OMC à Singapour en 1996] devrait être une première étape vers un accord sur la transparence des marchés publics ... Cette initiative que nous continuerons à promouvoir, aidera à créer un environnement où les entreprises peuvent s'attendre à une part équitable dans la concurrence pour l'obtention de contrats avec des gouvernements étrangers » (cité dans : Khor, 1996, p. 4).

De même, la Commission européenne, dans un document présenté durant les préparatifs, tenus à Genève, de la première réunion ministérielle de l'OMC à Singapour, en 1996, indiquait qu'elle appuyait pleinement les ministres prenant des décisions ... conduisant à définir les moyens ... de réduire ou d'éliminer les effets de distorsion du commerce des mesures internes relatives aux marchés publics prises par tous les membres de l'OMC (cité dans : Khor, 1996, p. 7).

Mais toute extension des négociations sur les marchés publics aux questions rel-

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

**ENCADRÉ 15.1 LES MARCHÉS PUBLICS ET LE RÉGIME COMMERCIAL MONDIAL :
BREF HISTORIQUE**

Un code prévoyant un mécanisme amenant les achats des administrations sous le régime des disciplines fondamentales du traitement national et de la transparence a été négocié durant le Cycle de Tokyo et modifié par les négociations d'Uruguay. Contrairement aux codes du Cycle de Tokyo, l'Accord sur les marchés publics (AMP) demeure plurilatéral (les pays n'étant pas obligés de devenir signataires). L'AMP n'a pas été intégré dans « l'engagement unique » en dépit de la décision ministérielle énonçant les procédures d'accèsion à l'Accord, à Marrakech, et il reposait sur la méthode de la « liste positive », malgré quoi, à ce jour, parmi les 27 signataires il n'y aucun pays en développement.

Après la réunion ministérielle de l'OMC à Singapour en 1996, les pays membres de l'OMC ont choisi la transparence des marchés publics comme l'une des quatre questions qu'il fallait étudier avant de prendre une décision sur leur inclusion éventuelle dans les négociations commerciales multilatérales. Un groupe de travail a été constitué pour entreprendre des tâches « analytiques et exploratoires ». Ce groupe ne devait pas négocier de nouvelles règles ou de nouveaux engagements, mais se borner à examiner la question de la transparence des marchés publics (et non pas le traitement national).

Toutefois, la définition de la transparence est ambiguë. L'AMP utilise une définition assez large, couvrant les spécifications techniques (article VI), les procédures d'appel d'offres (article VII), la qualification des fournisseurs (article VIII), l'invitation à soumissionner (article IX), les procédures de sélection (article X), les délais (article XI), les obligations de documentation (article XV) et la publication des adjudications et des raisons du rejet des offres (article XVIII). Ces articles ne s'appliquent qu'au-dessus d'un certain seuil de valeur des marchés.

De nombreux pays industriels, comme le Canada, le Japon, les États-Unis et les membres de l'Union européenne, étaient résolus à commencer les négociations sur un nouvel accord sur les marchés publics en dépit de la résistance soutenue des pays en développement. Ces tensions sont apparues clairement à la réunion ministérielle de l'OMC à Doha. Le paragraphe 26 de la Déclaration ministérielle indiquait bien que :

- Les négociations auront lieu après la cinquième session de la conférence ministérielle sur la base d'une décision qui sera prise, par consensus explicite, à cette session sur les modalités des négociations.
- Ces négociations seront limitées aux aspects relatifs à la transparence et non aux questions relatives à l'accès aux marchés.
- Un accord multilatéral sur la transparence des marchés publics aboutira à une assistance technique et à un soutien pour le renforcement des capacités adéquat aux pays pauvres.

Source : OMC, 2001; Srivastava, 1999.

atives à l'accès aux marchés serait épineuse dans la perspective du développement. L'actuel ordre du jour des négociations ne sort pas à cet égard de la question de la transparence, mais il est largement admis que ce n'est qu'une première étape vers une « multilatéralisation » de l'Accord sur les marchés publics – c'est-à-dire rendant l'accèsion à l'accord obligatoire et non facultative (encadré 15.1). Alors que la transparence suppose uniquement que les gouvernements divulguent l'information, les normes d'achat et les conditions des contrats, les partisans d'un accord cherchent à l'utiliser pour rendre la passation des marchés publics plus accessibles aux entreprises étrangères. Le principe de la transparence a naturellement pour corollaire l'adoption du principe du traitement national des fournisseurs quelle que soit la propriété, l'affiliation ou l'origine des entreprises produisant les produits ou les services. Pour ces raisons, une analyse des marchés publics ne saurait se limiter aux avantages et inconvénients de la seule transparence. Il faut donc évaluer avec soin dans la perspective du développement humain ce qu'impliquent ces négociations ainsi que de futurs pourparlers sur l'accès aux marchés.

TRANSPARENCE DES MARCHÉS PUBLICS

LE DILEMME DU DÉVELOPPEMENT

La transparence comporte plusieurs avantages importants pour le développement et la démocratie. Elle peut tout d'abord accroître le bien-être général. Des procédures loyales et claires de passation des marchés publics ne peuvent qu'accroître son efficacité, en libérant des ressources rares pouvant être consacrées au développement, dans d'autres programmes publics. Srivastava (1999) estime ainsi les économies potentielles sur les marchés publics, en Inde, à 7,8 milliards de dollars par an. Deuxièmement, la transparence et l'ouverture dans les procédures de passation des marchés publics peuvent éliminer la corruption patente et réduire les risques de recherche occulte de rente et de népotisme, là encore permettant d'épargner des ressources publiques et donc d'améliorer la qualité de l'affectation des ressources. Troisièmement, en principe, l'Accord sur les marchés publics permet aux pays d'obtenir des occasions d'exporter, offertes par les marchés publics d'autres États signataires¹. Enfin, la transparence est bien l'une des bases de la bonne gouvernance; elle assure un meilleur exercice des responsabilités financières et introduit des moyens de contrôle des activités courantes des administrations.

Mais tout dépend de la façon dont la transparence est définie. Elle ne permettra de dégager ses avantages que si elle est limitée à l'obtention de l'information sur les règles et procédures, sans s'étendre à l'harmonisation ou à la refonte des pratiques de passation des marchés publics. Une définition très large de la transparence risquerait d'empiéter sur la marge de manoeuvre des gouvernements dans le choix des politiques et alourdirait les coûts administratifs et logistiques.

L'extension éventuelle de l'accord sur les marchés publics aux questions relatives aux marchés a, pour le développement, des implications plus ambiguës encore.

Liberté de choix des politiques dans le contexte des petites et moyennes entreprises

En accroissant le nombre de contraintes qui pèsent sur le choix, par les gouvernements, des politiques qui leur conviennent, l'accession à un nouvel accord sur les marchés publics limiterait ces choix dans la politique de soutien aux petites et moyennes entreprises, de sorte qu'il serait plus difficile d'optimiser la mise en oeuvre d'une politique de développement.

L'argument le plus fort que les pays ont avancé contre le principe du traitement national est la nécessité de protéger leurs petites industries de la concurrence extérieure. Les raisons de la protection de ces industries dépassent souvent la logique strictement économique pour englober les considérations d'équité, de cohésion sociale, de défense de l'emploi et même des considérations politiques. Les petites entreprises artisanales et les organisations des populations autochtones ou des femmes sont souvent protégées de la concurrence extérieure car elles souffrent, dans la compétition, d'un handicap initial et, aux premières phases de leur croissance, elles ont besoin d'une aide pour prospérer.

Les administrations publiques sont souvent tenues d'accorder des préférences de prix et d'achat à ces industries, leur assurant ainsi un marché. L'idée est que la protection de ces industries créera des emplois et suscitera l'innovation locale. En Inde, par exemple, les règles relatives aux marchés publics stipulent que certains produits doivent être achetés exclusivement auprès des petites entreprises, même si les prix dépassent de 15 % ceux offerts par les concurrents les plus directs, et cela est manifestement conçu pour promouvoir l'artisanat et les petites entreprises (Srivastava,

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

1999). Les petites entreprises sont souvent, de même, exemptées du paiement des droits de soumission d'offres et ont également divers autres avantages.

Ainsi, les marchés publics peuvent offrir aux petites entreprises un moyen sûr de lancer leurs produits. Et durant les récessions économiques, les gouvernements qui optent pour un ensemble de mesures de stimulation budgétaire peuvent utiliser l'instrument des marchés publics pour aider les petites et moyennes entreprises à créer les emplois et à participer à la reprise économique.

Coûts de mise en oeuvre de l'Accord

La mise en oeuvre de l'Accord relatif aux marchés publics, ou une future variante de celui-ci, comportera d'importants coûts associés aux changements de régime des marchés publics. Il y aura aussi des coûts assez substantiels résultant de l'harmonisation des régimes des marchés publics dans les États fédéraux, en particulier si les règles couvrent non seulement les administrations centrales mais aussi les administrations des États fédérés et des municipalités ainsi que les entreprises publiques. Choi (1999) montre ainsi que les coûts économiques immédiats de l'accession à un accord relatif aux marchés publics pourraient être une réduction de l'offre intérieure, une augmentation du chômage et un alourdissement des formalités bureaucratiques résultant de la nécessité de se conformer à des directives détaillées sur la transparence et la passation des marchés et à l'obligation d'établir des rapports. Étant donné qu'un pays peut avoir d'autres priorités de développement concurrentes et que ses ressources sont limitées, ces mesures risquent d'avoir des coûts d'opportunité élevés pour les pays en développement.

L'AVENIR

La transparence des procédures relatives aux marchés publics ne pourra qu'accroître l'efficacité, la clarté et la facilité de fourniture de biens et de services à l'usage des administrations publiques. Mais placer les marchés publics dans le cadre général des accords de l'OMC impliquerait une étape vers l'ouverture de ce secteur à la concurrence internationale. Ainsi, avant d'accepter de négocier un accord multilatéral allant au-delà de la simple transparence, ou de négocier l'accession à l'Accord relatif aux marchés publics, les pays en développement doivent peser avec soin les conséquences qu'il comporterait pour le développement humain (pour l'emploi, la répartition des revenus, la croissance et la viabilité du secteur des petites entreprises).

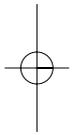
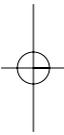
NOTES

1. Cependant, même dans l'Union européenne, qui est un bloc régional doté de politiques et procédures harmonisées, rares sont les entreprises étrangères qui obtiennent un marché public. La Commission européenne, dans une étude sur les marchés publics (Livre vert) publiée en 1996, signale que sur l'ensemble des transactions concernées, 3 % seulement des marchés ont été accordés à des entreprises sises en dehors du pays acheteur (Commission européenne, 2002, cité dans CCI, 2002).

TRANSPARENCE DES MARCHÉS PUBLICS

RÉFÉRENCES

- CCI, 2000. « Improving SME Access to Public Procurement ». Genève, Centre du commerce international.
- , 2002. International Trade Center Presentation at the Inter-Secretariat Meeting on Technical Cooperation and Capacity Building Relating to Transparency in Government Procurement sponsored by the World Trade Organization, 27 et 28 mars, réunion tenue au siège de la Banque interaméricaine de développement, Washington.
- Choi, I., 1999. « Long and Winding Road to the Government Procurement Agreement: Korea's Accession Experience ». Paper presented at the World Bank and Pacific Economic Cooperation Council Trade Policy Forum, Manille, 19 et 20 juillet.
- Commission européenne, 1996. « Green Paper on Public Procurement ». http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/publproc/green/index.htm
- Das, B. L., 2002. « The New WTO Work Program ». Penang (Malaisie), Réseau du tiers monde.
- Hoekman, B., 1998. « Using International Institutions to Improve Public Procurement ». *World Bank Research Observer* 13 (2): 249–269.
- Khor, Martin, 1996. « Government Procurement: The Real Aim of the Majors ». Penang (Malaisie), Réseau du tiers monde.
- , 2002. « The WTO, Post-Doha Agenda and the Future of the Trade System: A Development Perspective ». Communication faite à la réunion annuelle de la Banque asiatique de développement, Shanghai, 10 mai.
- OMC (Organisation mondiale du commerce), 2001. « Doha 4th Ministerial, Ministerial Declaration ». http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm#dohadeclaration
- , 2002. Presentation on procurement at the Inter-Secretariat Meeting on Technical Cooperation and Capacity Building Relating to Transparency in Government Procurement sponsored by the World Trade Organization. Réunion tenue au siège de la Banque interaméricaine de développement, 27 et 28 mars, Washington.
- Srivastava, V., 1999. « India's Accession to the GPA: Identifying Costs and Benefits ». Paper presented at the World Bank, National Council of Applied Economic Research and World Trade Organization South Asia Workshop, New Delhi, 20 et 21 décembre.
- Wittig, W., 2002. « Public Procurement and the Development Agenda ». Genève, Centre du commerce international.





CHAPITRE 16

FACILITATION DU COMMERCE

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) définit la facilitation du commerce comme étant « la simplification et l'harmonisation des procédures commerciales internationales » (OMC, 2002a). Et elle définit ces procédures comme étant les « activités, pratiques et formalités qu'impliquent la collecte, la présentation, la communication et le traitement des données nécessaires à la circulation des marchandises entrant dans le commerce international » (OMC, 2002a). Cette définition couvre une vaste gamme d'activités allant des formalités de transport aux assurances en passant par les procédures d'importation et d'exportation (douanes et licences par exemple), les paiements et bien d'autres activités financières. La facilitation du commerce n'a pas jusqu'ici fait l'objet de discussions en vue de négociations dans le cadre du régime commercial multilatéral, comme le montre un bref rappel historique de la question (encadré 16.1).

Parmi toutes les questions proposées en vue de nouvelles négociations, la facilitation du commerce est peut-être la moins sujette à controverse. Bon nombre des réformes qu'elle suppose, telles que la modernisation des équipements et le renforcement des capacités institutionnelles, sont jugées bénéfiques par les pays tant industrialisés qu'en développement. Mais la mise en oeuvre de réformes axées sur la facilitation du commerce peut se révéler complexe, longue et coûteuse pour les pays en développement. S'il est appliqué sous la forme d'accords contraignants de l'OMC, sans tenir compte des besoins particuliers des pays en développement, des moins avancés d'entre eux tout spécialement, le programme de facilitation du commerce risque d'accroître la vulnérabilité de ces pays. Il risque également d'imposer des coûts de mise en oeuvre et d'opportunité élevés qui, étant donné la rareté des ressources financières et humaines dans ces pays et leurs nombreuses priorités concurrentes, seraient préjudiciables au développement humain.

LES RISQUES DE VULNERABILITE ACCRUS

La mise en place de nouveaux systèmes de facilitation du commerce pourrait être un facteur de plus grande vulnérabilité et de coûts imprévus pour les pays en développement si ces systèmes sont adoptés sans prendre en considération toute leur complexité sur le plan institutionnel, de la gestion et autres. Le Pakistan donne un exemple des problèmes que les pays en développement, et pas seulement les moins avancés, risquent de rencontrer sur cette voie. Dans ce pays, le passage, en 1995-97, à un système d'inspections avant expédition, en l'absence d'un système informatique perfectionné et d'un tableau complet de l'économie pakistanaise, s'est traduit par des sous-évaluations et des surévaluations importantes de la part des courtiers. Faute de régler ce problème, la perception des recettes s'est nettement réduite, obligeant le Pakistan à abandonner cette expérience. Le problème tenait en grande partie au fait que le Pakistan n'avait pas les moyens de mettre rapidement en place les systèmes

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

ENCADRÉ 16.1 FACILITATION DU COMMERCE : BREF HISTORIQUE

Les questions relatives à la facilitation du commerce étaient habituellement traitées dans des instances autres que l'Accord général sur les tarifs et le commerce (GATT) et le régime commercial. Dans le passé, l'enceinte la plus importante pour en débattre était l'Organisation mondiale des douanes (OMD). La Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (Convention de Kyoto), organisée par l'OMD en 1973, a énoncé les meilleures pratiques en matière de procédures douanières et posé le principe que ces procédures devaient être normalisées et harmonisées au plan international. Le système harmonisé de l'OMD, adopté dans le cadre de la Convention internationale sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises, en 1988, est un système international de désignation des produits qui représente probablement aujourd'hui la norme commune la plus largement adoptée en matière douanière. La déclaration du Conseil de coopération douanière de l'OMD concernant l'éthique douanière (Convention d'Arusha) de 1993 constitue le texte de référence pour traiter les questions de corruption touchant les procédures douanières tout comme les autres procédures. L'Organisation des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), par sa Déclaration de Colombo (1994), a adopté 19 conventions de l'OMD.

L'accord du GATT de 1947 évoquait certes les principes directeurs de base pour la facilitation du commerce, mais tous les travaux effectués dans ce domaine jusqu'en 1996 avaient pour cadre des organismes tels que l'OMD, la CNUCED et la Commission économique pour l'Europe (ONU). En décembre 1996, à la demande pressante des pays industrialisés, la réunion ministérielle de l'OMC, qui se tenait à Singapour, a inclus dans sa déclaration une instruction au Conseil du commerce des marchandises en vue « d'entreprendre des travaux exploratoires et analytiques, tirant parti des travaux d'autres organismes compétents, sur la simplification des procédures commerciales afin d'évaluer dans quelle mesure des règles de l'OMC pouvaient être établies dans ce domaine » (OMC, 2002a). Les milieux d'affaires internationaux, principaux partisans de ces mesures, invoquent les nouvelles réalités de l'intégration économique mondiale pour justifier la nécessité de progrès rapides dans ce domaine. Ils font remarquer que depuis l'importante baisse des tarifs résultant du Cycle d'Uruguay, les pertes qu'ils subissent du fait des retards aux frontières, des formalités administratives peu transparentes et souvent superflues et de la non-informatisation de procédures commerciales imposées par les gouvernements sont désormais supérieures aux coûts d'ordre tarifaire.

Le Conseil du commerce des marchandises planche sur ces questions depuis 1996 en dépit des inquiétudes, voire de l'opposition, exprimées par nombre de pays en développement. Il est en train de donner une formulation précise aux questions à débattre afin de les ajouter à l'ordre du jour des futures négociations commerciales. À la Conférence ministérielle de Doha de l'OMC, en 2001, les pays industrialisés ont demandé « des règles contraignantes immédiates » en vue d'avancer sur les questions de la facilitation du commerce. Cette démarche a rencontré une vive résistance. À l'issue d'un dialogue approfondi, une clause de compromis a été insérée dans la déclaration ministérielle (article 27) précisant que :

« des négociations seront engagées après la cinquième session de la Conférence sur la base d'une décision qui sera prise, par consensus explicite, à ladite conférence à propos des modalités des négociations. Dans l'intervalle, le Conseil du commerce des marchandises examinera et, le cas échéant, clarifiera et améliorera les aspects pertinents des articles V, VIII et X du GATT 1994, et identifiera les besoins et priorités des membres, en particulier des pays en développement et des pays les moins avancés, en matière de facilitation du commerce. Nous nous engageons à assurer une assistance technique et un appui suffisants pour le renforcement des capacités dans ce domaine. »

informatisés de contrôle et d'information nécessaires au bon fonctionnement du nouveau système de facilitation du commerce. Le contrôle et la réglementation, tant physiques qu'administratifs, ont de ce fait perdu en efficacité et la base des recettes s'est rétrécie, créant une pression supplémentaire sur le budget de l'État (Pirzada, 2002). Le risque de vulnérabilité de cet ordre est particulièrement élevé dans le régime commercial actuel, caractérisé par la suppression des obstacles non tarifaires et la baisse des tarifs. Ces politiques laissent les pays plus démunis face à des situations de ce type.

FACILITATION DU COMMERCE

COÛTS DE MISE EN OEUVRE ET D'OPPORTUNITÉ

Réduire autant que faire se peut la fréquence et la complexité des formalités d'importation et d'exportation et simplifier la documentation requise devraient, de l'avis du plus grand nombre, accroître l'efficacité des opérations et produire des gains nets. Or, on dispose de peu d'éléments de preuve concrets sur les avantages économiques de la facilitation du commerce pour les entreprises ou les pouvoirs publics ou sur les coûts de mise en oeuvre de telles mesures dans les pays en développement à faible revenu.

Les données disponibles concernant les coûts de mise en oeuvre sont pour l'essentiel tirées de l'expérience des pays et des informations sur les coûts de projets financés par des donateurs. Parmi les pays en développement, la plupart des initiatives en matière de facilitation du commerce ont été menées, ou sont en cours, dans des économies relativement avancées, et il n'existe pas de statistiques sur les coûts estimatifs du maintien de ces initiatives dans la durée. Selon certaines estimations, les projets de mise en oeuvre de l'accord de l'OMC sur l'évaluation en douane, qui prévoit aussi une réforme douanière plus vaste, coûteraient entre 1,6 et 16,2 millions de dollars des États-Unis. À titre d'exemple, un programme d'informatisation et de simplification des procédures mis en oeuvre sur six ans en Tunisie aurait coûté 16,2 millions de dollars (Finger et Schuler, 2000). En Bolivie, en revanche, un vaste programme de réforme douanière a coûté 38,5 millions de dollars (Gutiérrez, 2001).

Les coûts estimatifs de projets précis de facilitation du commerce ne donnent cependant qu'une image partielle de la réalité. Pour être efficaces, ces projets doivent en effet s'insérer dans un processus plus vaste de réforme et d'innovation dans la gestion du commerce, tant au niveau de l'entreprise privée qu'à celui de l'administration. L'ensemble constitué par les mesures de facilitation et toutes les réformes préalables nécessaires à l'efficacité de ces mesures peut entraîner des dépenses importantes.

Étant donné le peu de ressources dont disposent les pays en développement, et le nombre des autres usages qui peuvent être faits de ces ressources, la mise en oeuvre de mesures de facilitation du commerce peut souvent imposer aussi des coûts d'opportunité élevés, en ce sens que ces mesures ne peuvent se faire qu'au dépens de projets de développement qui procurent des avantages directs en termes de développement humain. Ce phénomène risque de toucher plus particulièrement les pays les plus pauvres et les moins avancés, surtout quand l'aide et l'assistance technique sont limitées¹.

Par ailleurs, les gains dont il est fait état sont assez ambigus, et les données de l'OMC relatives aux expériences de certains pays à faible revenu –tels que le Chili, le Costa Rica et Hong Kong (RAS de Chine)– ne rendent en général pas compte des dilemmes auxquels ces pays, les moins avancés d'entre eux surtout, ont dû faire face (OMC, 1998b, 2000a, 2000c). Singapour a mis en place un système de déclaration électronique à l'usage des courtiers qui a permis de réaliser des économies estimées à 1 % du PIB ou 0,4 % du commerce extérieur et dont le coût devrait être récupéré en trois ans (Woo et Wilson, 2000). Quant à la Bolivie, elle a enregistré une augmentation de 25 % de ses recettes à la suite de la réforme de son système douanier (Gutiérrez, 2001). Mais les Philippines ont fait savoir que leur nouveau système de facilitation du commerce n'avait produit au départ qu'une hausse de 2 % des recettes et que le coût de son maintien était tel qu'il a provoqué immédiatement une crise budgétaire et l'arrêt du financement du système (Jereos, 2001). Les avantages ou autres effets sont donc à l'évidence très variables selon les pays.

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

Tant les données concrètes que l'expérience historique indiquent que la demande de mesures de facilitation du commerce ne pourra qu'augmenter avec la croissance économique et le développement de l'intégration commerciale. Ce pronostic est on ne peut plus logique, parce que des pays qui deviennent plus riches sont davantage disposés à prendre volontairement et à maintenir durablement des mesures de facilitation du commerce.

LA MARCHÉ A SUIVRE

Les mesures de facilitation du commerce peuvent contribuer grandement à la rationalisation des procédures administratives, augmentant la transparence et réduisant les retards et les formalités bureaucratiques. Cela étant, il faudra dans les discussions à venir sur la facilitation du commerce tenir compte de la modicité des ressources et des capacités des pays en développement et des risques de vulnérabilité qu'ils courent. Il faudra également reconnaître le fait que des coûts d'opportunité non négligeables en termes de développement humain peuvent résulter d'une mise en oeuvre prématurée de ces mesures avant que ne soient réunies les conditions institutionnelles et autres requises.

Les faits et l'expérience historique donnent à penser qu'il serait préférable que les questions relatives à la facilitation du commerce demeurent du ressort de l'Organisation mondiale des douanes comme cela a toujours été le cas jusqu'ici. Non seulement l'OMD dispose de l'expérience nécessaire, mais les décisions prises dans cette instance auront un caractère volontaire et ne pourront donner lieu à des sanctions, préservant ainsi l'aptitude des gouvernements à choisir les politiques qui conviennent le mieux à leur situation et à l'état de leurs ressources. Cette démarche permettrait une rationalisation progressive des procédures de facilitation du commerce sans faire courir aux pays en développement des risques de vulnérabilité accrus ni compromettre la réalisation de leurs objectifs prioritaires en matière de développement humain.

NOTE

1. À titre d'exemple, le budget total que l'Union européenne a consacré à la modernisation des douanes dans dix pays d'Europe centrale et orientale entre 1990 et 1997 n'était que de 108 millions de dollars des États-Unis, soit environ 1,5 million par an et par pays, étant entendu que la modernisation des douanes ne représente qu'une partie de la facilitation du commerce.

RÉFÉRENCES

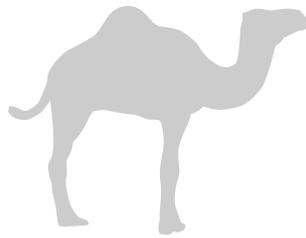
- Centre du Sud, 1998. « WTO Multilateral Trade Agenda and the South ». Genève.
- Clarke, John (Commission européenne), 2001. Paper presented at the World Trade Organization Workshop on Technical Assistance and Capacity Building in Trade Facilitation, 10 et 11 mai, Genève. [www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfac_workshop_presentations_e.htm]
- CNUCED, 1999. « The Challenge of Integrating LDCs into the Multilateral System: Coordinating Workshop for Senior Advisors to Ministers of Trade in LDCs in Preparation for the 3rd WTO Ministerial Conference ». UNCTAD/LDC/106. Genève.
- Commission européenne, 2000. « EC Approach to Trade Facilitation ». europa.eu.int/comm/trade/index_en.htm and www.unece.org].

FACILITATION DU COMMERCE

- Finger, J. Michael et P. Schuler, 2000. « Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge ». Washington, Groupe de recherche sur le développement, Banque mondiale.
- Gurunlian, Jean (CNUCED), 2001. « Technical Assistance in Trade Facilitation ». Paper presented at the World Trade Organization Workshop on Technical Assistance and Capacity Building in Trade Facilitation, 10 et 11 mai, Genève. [www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfac_workshop_presentations_e.htm]
- Gutiérrez, José Eduardo (Administration des douanes, Bolivie), 2001. « Customs Reform and Modernization Program ». Paper presented at the World Trade Organization Workshop on Technical Assistance and Capacity Building in Trade Facilitation, 10 et 11 mai, Genève. [www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfac_workshop_presentations_e.htm]
- Jereos, Georges M. (Bureau des douanes des Philippines), 2001. Paper presented at the World Trade Organization Workshop on Technical Assistance and Capacity Building in Trade Facilitation, 10 et 11 mai, Genève. [www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfac_workshop_presentations_e.htm]
- Lozbenko, Leonid (Organisation mondiale des douanes), 2001. « The WCO Experience in T&TA and Capacity Building ». Paper presented at the World Trade Organization Workshop on Technical Assistance and Capacity Building in Trade Facilitation, 10 et 11 mai, Genève. [www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfac_workshop_presentations_e.htm]
- OMC (Organisation mondiale du commerce), 1998a. « Checklist of Issues Raised during the WTO Trade Facilitation Symposium ». Council for Trade in Goods. G/C/W/113.c. Genève.
- , 1998b. « Trade Facilitation: National Experience with Paper-Import and Export Procedures and Requirements ». Communication by Hong Kong, China (SAR). 28 septembre. G/C/W125. Genève.
- , 1999a. « Trade Facilitation in Relation to Development: Communication from the European Communities ». 10 mars. G/C/W143_WT/COMD/W/60. Genève.
- , 1999b. « Trade Facilitation: Status Report by the Council for Trade in Goods ». 18 octobre. G/L/333. Genève.
- , 2000a. « Costa Rica's Position on Trade Facilitation ». 31 octobre. G/C/W/240. Genève.
- , 2000b. « Council for Trade in Goods: Chairman's Progress Report on Trade Facilitation ». 5 décembre. G/L/425. Genève.
- , 2000c. « Trade Facilitation: Chile's Experience with Modernisation of Customs Administrations (Based on the Use of Information Technology) ». 31 octobre. G/C/W239. Genève.
- , 2000d. « Trade Facilitation: Technical Assistance and Capacity Building in Relation to Trade Facilitation ». European Communities submission to the Council for Trade in Goods. 24 octobre. G/C/W/235. Genève.
- , 2001a. « Doha Ministerial Declaration ». [www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm].
- , 2001b. Trade Facilitation Experience Paper by Costa Rica. 17 May. G/C/W265. Genève.
- , 2002a. « Trade Facilitation ». [www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/eol/e/wto02/wto2_69.htm#note2].
- , 2002b. « Trade Facilitation: Article X of GATT on the Publication and Administration of Trade Regulations ». European Communities submission to the Council for Trade in Goods. 12 avril. G/C/W/363. Genève.

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

- Pirzada, Moeed, 2002. « Pakistan's Experience with New Trade Facilitation Measures ». Document de base établi pour le projet Commerce international et développement humain durable. New York, Programme des Nations Unies pour le développement..
- Rodrik, Dani. 2001. « The Global Governance of Trade As If Development Really Mattered ». Document de base établi pour le projet Commerce international et développement humain durable. New York, Programme des Nations Unies pour le développement.
- Walsh, James T. (Fonds monétaire international), 2001. « Customs Administration Modernization: The Role of IMF Technical Assistance ». Paper presented at the World Trade Organization Workshop on Technical Assistance and Capacity Building in Trade Facilitation, 10 et 11 mai, Genève. [www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfac_workshop_presentations_e.htm]
- Wilson, John S. (Banque mondiale), 2000. « Trade Facilitation Lending by the World Bank: Recent Experience, Research, and Capacity Building Initiatives ». Draft paper prepared for the World Trade Organization Workshop on Technical Assistance and Capacity Building in Trade Facilitation, 10 et 11 mai, Genève. [www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfac_workshop_presentations_e.htm]
- Woo, T. Y. et J. Wilson, 2000. « Cutting through Red Tape: New Directions for APEC's Trade Facilitation Agenda ». Vancouver (Canada), Asia Pacific Foundation of Canada.



CHAPITRE 17

NORMES

Deux accords liés entre eux, l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce et l'Accord sur les normes sanitaires et phytosanitaires, couvrent à eux deux les problèmes que soulèvent les normes, à l'Organisation mondiale du commerce. Le premier vise à faire en sorte que les réglementations, les normes, les procédures d'essai et de certification, qui varient d'un pays à l'autre, ne créent pas inutilement d'obstacles au commerce. Le second vise à empêcher que des normes sanitaires et phytosanitaires internes constituent des obstacles au commerce et soient des instruments protectionnistes. Il vise à protéger la vie humaine, animale et végétale et mettre le pays importateur à l'abri des risques résultant de l'entrée de ravageurs, de toxines, de maladies et aussi d'additifs alimentaires sur son territoire (encadré 17.1). Aux termes de ces deux accords, les pays sont encouragés à adopter des normes internationales, mais ils conservent une certaine flexibilité pour introduire une réglementation soit plus rigide soit moins sévère. L'introduction d'une réglementation plus rigide doit s'appuyer sur une justification scientifique.

Les normes sont importantes pour le développement humain, pour trois raisons : elles protègent la santé publique en spécifiant des normes de sûreté. Elles facilitent le commerce en précisant les obligations et les procédures. Mais elles peuvent être utilisées, et le sont souvent, comme obstacle protectionniste au commerce, en interdisant l'entrée d'importations qui ne sont pas conformes à des règles de sûreté valables dans le pays importateur¹.

Il existe trois types de normes :

- Des normes relatives aux produits, qui concernent les caractéristiques que les marchandises doivent posséder – obligations de rendement, valeur nutritive minimale, toxicité maximale, absence d'émissions nocives, ou interopérabilité avec des systèmes ou des réseaux.
- Des normes de production, relatives aux conditions dans lesquelles les produits sont fabriqués.
- Des normes d'étiquetage, permettant au consommateur d'être informé des caractéristiques du produit ou des conditions de sa production (Maskus et Wilson, 2000).

Les accords de l'OMC encouragent les pays à utiliser des normes internationales publiées par les organisations de normalisation – en particulier l'Organisation internationale de normalisation (ISO) qui publie des normes sur les produits et la production des marchandises manufacturées, la Commission du Codex Alimentarius pour la sécurité des aliments et le Bureau international des épizooties, pour la santé animale, et le secrétariat de la Convention internationale pour la protection des plantes. Les pays peuvent introduire des mesures plus rigoureuses mais ils doivent alors les justifier en fonction de leur appréciation du risque. Ces accords permettent

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

ENCADRÉ 17.1 ACCORDS MULTILATÉRAUX RELATIFS AUX NORMES : BREF HISTORIQUES

L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1947 (GATT) spécifiait que les pays pouvaient prendre des mesures afin de protéger la vie ou la santé humaines, animales ou végétales, pour autant que ces mesures n'entraînaient pas une discrimination injustifiable entre les pays où les mêmes conditions prévalaient et n'étaient pas des restrictions déguisées au commerce (article XX b)). Ce concept a été repris comme base de l'Accord relatif aux normes sanitaires et phytosanitaires.

Lors du lancement du Cycle d'Uruguay en 1986, il existait un consensus général sur la nécessité de réformer le commerce agricole et des éléments de l'Accord relatif aux normes sanitaires et phytosanitaires ont été introduits dans les négociations commerciales. Au début du Cycle, les États-Unis et la Communauté européenne ont proposé des mesures, entérinées par le Groupe de Cairns et par le Japon, en vue d'harmoniser les normes fondées sur celles des organisations internationales. Les pays en développement proposaient d'éliminer les normes sanitaires et phytosanitaires qui faisaient office d'obstacles non tarifaires au commerce et soutenaient l'idée d'une harmonisation internationale de ces normes de façon que les pays industriels ne soient plus en mesure d'imposer des normes arbitrairement rigoureuses. Ces positions ont été intégrées dans l'examen à mi-parcours du Cycle d'Uruguay, qui a considéré comme prioritaires l'harmonisation des normes internationales, l'élaboration d'un processus efficace permettant aux membres de l'OMC de notifier leurs normes aux autres membres, et la fourniture par des membres d'expertise et de jugement scientifique au profit du régime commercial multilatéral, et enfin la création d'un mécanisme efficace de règlement des différends.

L'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce a fait l'objet d'une première négociation durant le Cycle de Tokyo (1974-79). Il a par la suite été révisé durant les négociations d'Uruguay et figure dans l'acte final du Cycle d'Uruguay.

Source : Zarilli, 2000b.

aussi aux pays d'adopter des normes moins rigoureuses que les normes internationales.

DES PROBLÈMES POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Le problème des normes techniques est en rapport direct et indirect avec le développement humain. Ces normes répondent au souci de protéger la santé publique, mais elles peuvent être utilisées à des fins protectionnistes. Le coût de leur implication est loin d'être négligeable. En outre, il peut arriver qu'elles soient mal adaptées à la situation des pays en développement.

Sécurité

Les gouvernements doivent s'assurer que les marchandises et les services qui circulent dans l'économie, qu'ils soient importés ou produits localement, répondent bien à des normes minimales de sécurité et ne contiennent pas de toxines, d'additifs alimentaires prohibés, d'organismes pathogènes par exemple. Avant de déterminer quelles normes sont indiquées au niveau interne, il importe de tenir compte du potentiel industriel et des ressources du pays. Il importe aussi, mais cela est déjà plus difficile, d'équilibrer le souci de la santé publique et les différents niveaux de normes internationales acceptables.

Santé publique

Les pays en développement sont tenus, depuis 1999, de fournir la justification scientifique des normes sanitaires et phytosanitaires qu'ils appliquent. Mais rares sont ceux qui ont les laboratoires et le personnel technique nécessaires pour mener à bien les tests scientifiques. Cela compromet leur aptitude à fixer et à défendre leurs propres

NORMES

normes, mais aussi à répondre aux besoins des pays importateurs en matière de preuve. Cette insuffisance de moyens techniques limite aussi leurs possibilités de négocier des accords de reconnaissance mutuelle. Ces accords bilatéraux peuvent améliorer l'accès aux marchés en réduisant les tests inutiles, la discrimination entre les produits et les retards impliqués dans ces deux processus qui prennent du temps. En raison du manque de confiance dans les tests de laboratoire des pays en développement, rares sont les accords de reconnaissance mutuelle qui incluent ces pays (Zarilli, 2000b). Comme le note cet auteur (2000a, p. 40) :

« En tant qu'importateurs, les pays en développement se heurtent à un risque différent dans le domaine biotechnologique – celui d'importer et d'utiliser des produits qui pourraient se révéler nocifs pour la santé ou pour l'environnement. La capacité limitée des pays en développement de contrôler les produits à leurs frontières et de procéder à leur propre appréciation des risques et des avantages impliqués, et l'absence de législation nationale dans ce domaine, engendrent de graves préoccupations. »

Les normes considérées comme importantes pour la santé publique dans un pays sont parfois perçues dans un autre comme des mesures protectionnistes (encadré 17.2). Par exemple, la réaction à l'épidémie d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), la maladie de la vache folle, a entraîné de graves conflits commerciaux. En 2001, le Canada a interdit l'importation de viande de boeuf du Brésil non pas en raison de preuve quelconque de l'existence de cette maladie au Brésil, mais en raison de l'absence de documentation prouvant de façon concluante que le bétail brésilien était indemne de cette maladie. Appliquant les règles de l'Accord de libre-échange nord-américain, le Mexique, puis les États-Unis ont suivi le Canada, et cela a eu des effets sur plus de 85 millions de dollars d'exportation de viande brésilienne transformée. L'interdiction, la dernière de toute une série de litiges commerciaux, a amené à se demander si, plutôt qu'un problème de santé publique, il ne s'agissait pas d'une question commerciale. Mais moins d'un mois plus tard, après qu'une équipe technique du Brésil, du Canada et des États-Unis eut réalisé sur place des tests de validation et que les responsables brésiliens eurent fourni une documentation détaillée, l'interdiction a été levée.

Les normes techniques comme obstacles non tarifaires

Les pays en développement s'inquiètent de voir des normes sanitaires et phytosanitaires de plus en plus restrictives faire office aussi d'obstacles non tarifaires au commerce. La décision de l'Union européenne d'appliquer les restrictions allant au-delà des normes internationales au sujet de la teneur en aflatoxines (substances fortement toxiques produites par certaines moisissures) dans les importations d'arachides, de céréales et de fruits secs, par exemple, aura un important impact sur les exportations africaines et latino-américaines. Otsuki, Wilson et Sewadeh (2001) estiment que les exportations de ces produits d'Afrique vers l'Europe diminueront de 64 % (670 millions de dollars par an) par rapport aux ventes de ces produits s'ils respectaient seulement les normes internationales actuelles en matière de teneur en aflatoxines. Le secteur des arachides, aux États-Unis, serait également touché, et on estime que le respect de la méthode d'échantillonnage retenue par l'Union européenne augmentera

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

ENCADRÉ 17.2 LE DIFFÉREND SUR LA VIANDE AUX HORMONES

Depuis 1989, l'Union européenne a interdit l'importation de viandes et de produits à base de viande provenant d'animaux ayant consommé six hormones de croissance interdites sur son territoire, car l'Union estime que la consommation de ces viandes est contraire à la santé publique. Le Canada et les États-Unis, par contre, estiment que l'utilisation de ces hormones ne présente pas de danger, et considèrent que la mesure prise par l'Union européenne est sans fondement scientifique et conçue uniquement pour protéger les producteurs européens des importations concurrentes. En 1996-97, les États-Unis ont présenté l'affaire devant l'organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), faisant valoir que l'interdiction violait l'accord de l'OMC relatif aux normes sanitaires et phytosanitaires.

Les organes d'examen des différends et d'appel de l'OMC ont statué en août 1997 affirmant que l'interdiction n'était pas fondée sur des données scientifiques et n'était pas justifiée par une évaluation du risque. L'Union européenne avait alors la faculté de mener elle-même une évaluation du risque résultant de la consommation de viande traitée aux hormones, et le groupe d'arbitrage de l'OMC a donné à l'Union 15 mois supplémentaires pour conformer sa législation aux règles relatives aux normes sanitaires et phytosanitaires. L'organe d'appel a confirmé la décision du groupe mais a également décidé que l'interdiction de l'Union européenne ne se traduisait pas par une discrimination et n'était pas une restriction déguisée au commerce. En outre, contrairement au groupe d'arbitrage, l'organe d'appel n'a pas estimé que l'interdiction n'était pas fondée sur des normes internationales.

Après avoir réalisé une évaluation du risque, l'Union européenne a décidé de maintenir l'interdiction après la date limite du 13 mai 1999 donnée par l'OMC. La Commission européenne a fourni des informations montrant que l'une des hormones approuvée aux États-Unis était cancérigène. Les fonctionnaires américains du commerce et de la santé publique ont rejeté ces informations, en se fondant sur d'autres études scientifiques, et l'OMC leur a donné raison, permettant aux États-Unis d'adopter des mesures de rétorsion en imposant des droits d'un montant de 116,8 millions de dollars sur les importations agricoles en provenance de l'Union européenne. Depuis, l'Union européenne a offert une compensation en libéralisant les importations de boeuf non traité aux hormones, mais a refusé de lever l'interdiction sur l'une des hormones, et n'a levé l'interdiction sur les autres qu'à titre provisoire. Les producteurs de boeuf américains craignent que cela laisse à l'Union européenne la faculté de demander à l'OMC d'interdire les mesures de rétorsion américaines sans complètement éliminer l'interdiction européenne.

Ce différend montre bien l'existence de tensions entre les règles multilatérales et les préoccupations de politique intérieure. Dans la perspective américaine, ce différend justifie la finalité de l'accord relatif aux normes sanitaires et phytosanitaires consistant à tenter d'empêcher un détournement des normes à des fins protectionnistes. En même temps, la décision de l'OMC lui a valu de nombreuses critiques émanant des associations de consommateurs et des organisations chargées de la sécurité alimentaire, qui lui reprochent de donner la priorité au commerce et non au souci de la santé publique et de la sécurité alimentaire, et de peser sur l'examen des questions de politique intérieure.

Source : Zarilli, 2000a; Hanrahan, 2001.

de 150 dollars le coût d'un lot d'arachides de 16 tonnes. Ce coût sera plus élevé encore en Afrique en raison d'un taux de rejet attendu plus élevé.

Dans une autre affaire, la Commission européenne a interdit l'importation de crevettes congelées du Bangladesh entre août et décembre 1997, citant des problèmes d'hygiène. Cette interdiction a coûté 14,6 millions de dollars de manque à gagner au Bangladesh, tandis que l'amélioration des conditions d'hygiène dans le secteur des crevettes a coûté 17,6 millions de dollars (Henson *et al.*, 1999).

Participation à la fixation des normes sanitaires

Les pays en développement n'ont participé que très peu ou pas du tout à la conception des normes internationales. L'Accord relatif aux normes sanitaires et phytosani-

NORMES

taires, par exemple, a été élaboré en dehors de l'OMC, et repose principalement sur les normes et réglementations existantes dans les pays industriels, puis il a été introduit pour accompagner l'Accord sur l'agriculture durant le Cycle d'Uruguay. Quand les pays en développement ont participé à l'élaboration de normes techniques, celles-ci ont souvent été adoptées par un vote à la majorité simple, sans que soient pris en compte les amendements destinés à répondre aux préoccupations des membres de la minorité (Zarilli, 2000b). Alors que les pays en développement ont maintenant de plus larges possibilités de s'exprimer, leur pleine participation est souvent hors de portée, financièrement et techniquement, même des pays à revenu moyen. Prenons le cas des Philippines. Les Philippines sont membres de 24 comités techniques de l'ISO, mais elles ne participent à leurs travaux que par correspondance. Le pays n'a pas non plus l'expertise voulue pour apporter une contribution technique ou pour collecter des informations dans les milieux industriels, et afin de présenter son point de vue avec efficacité (OMC, 2001).

La tentative d'harmoniser les normes internationales sur celles des pays industriels suscite plusieurs problèmes graves d'application des normes, en raison de la situation très différente que connaissent les pays en développement et, pour beaucoup, d'une capacité insuffisante. En octobre 2001, reconnaissant la nécessité de respecter le principe de l'équivalence, les membres de l'OMC ont élaboré des directives permettant aux pays de fixer leurs normes techniques en fonction de leurs propres capacités et de leurs propres besoins, tout en fournissant une formation adéquate afin de permettre de déterminer des équivalences entre les normes.

Coûts de la mise en oeuvre

Une fois que des normes ont été mises en place, les pays en développement n'ont guère la possibilité de ne pas les respecter – ils risqueraient de voir des possibilités d'échanges internationaux leur échapper. Le respect des normes peut nécessiter de lourds investissements. Ainsi, un projet de la Banque mondiale, qui a duré cinq ans, et qui consistait à aider l'Argentine à s'assurer que certaines zones agricoles étaient indemnes de ravageurs et de maladies, a coûté 82,7 millions de dollars. Et la Hongrie a consacré plus de 40 millions de dollars à améliorer l'hygiène de ses abattoirs (Finger et Schuler, 1999).

Au-delà des préoccupations relatives aux marchés, les accords sur les normes sanitaires et phytosanitaires et sur les obstacles techniques au commerce soulèvent également plusieurs questions qui sont d'un grand intérêt pour le débat, tout récent, sur le commerce international des organismes génétiquement modifiés. On connaît encore assez mal les effets potentiels d'un grand nombre de produits génétiquement modifiés sur la santé et l'environnement. Les pays en développement en particulier n'ont pas les moyens d'évaluer complètement les implications, pour la sécurité, de ces produits et beaucoup hésitent à en autoriser l'importation.

L'article 5.7 de l'Accord sur les normes sanitaires et phytosanitaires permet aux pays d'adopter provisoirement une norme sanitaire ou phytosanitaire affectant l'importation d'un produit, dans le cas où l'information scientifique utile n'est pas suffisante ou sur la base de l'information pertinente disponible. La mesure est temporaire, à moins que le pays cherche à obtenir une information supplémentaire nécessaire en vue d'une évaluation plus objective du risque, ou s'il réexamine la mesure dans un délai raisonnable (Zarilli, 2000a). Tout en réaffirmant qu'il faut que de telles mesures soient fondées sur des preuves scientifiques, l'article de l'Accord n'empêche pas les pays de restreindre temporairement les importations de produits qu'ils considèrent comme nocifs.

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

L'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce est plus ambigu : si des produits génétiquement modifiés sont classés comme des produits « similaires » à des produits classiques, l'Accord ne prévoit aucune justification d'un traitement distinct. Cela a d'importantes conséquences pour les obligations d'étiquetage et donc pour les mesures de santé publique. Depuis 1998, plusieurs ministres européens de l'environnement ont maintenu un moratoire de fait sur l'autorisation d'importer des organismes génétiquement modifiés comme semences ou pour des utilisations diverses, en faisant valoir que le public était préoccupé par les effets à long terme de ces produits sur l'environnement. Les États-Unis font valoir que le moratoire est un obstacle au commerce, et qu'il fait perdre plus de 200 millions de dollars par an aux cultivateurs de maïs américains. Les États-Unis font également valoir que l'étiquetage obligatoire et les obligations de traçabilité sont incompatibles avec les règles de l'OMC car ils constituent une restriction excessive au commerce. Le différend entre les États-Unis et l'Union européenne au sujet de la sécurité des aliments génétiquement modifiés se poursuit en dépit d'efforts faits pour parvenir à un accord en octobre 2002. Même si de nouvelles dispositions sont entrées en vigueur en octobre, dont la Commission européenne espère qu'elles aideront à relancer le processus d'autorisation, certains États membres de l'Union européenne se refusent toujours à lever l'interdiction.

Alors que la question est toujours non résolue, il faut admettre que la limite entre les préoccupations de protection de la santé publique et l'utilisation abusive des normes comme moyens protectionnistes, est assez floue, en particulier s'agissant des techniques de pointe. Dans la perspective du développement humain, la priorité doit manifestement être donnée aux préoccupations de santé publique.

VERS UNE SOLUTION

Les normes sanitaires et techniques sont importantes pour la protection de la santé publique et de la sécurité dans les pays en développement, mais elles doivent être élaborées et appliquées au niveau national. Les accords relatifs aux normes sanitaires et phytosanitaires et aux obstacles techniques au commerce créent des difficultés pour les pays en développement : ces accords édictent des normes qui ont été établies sans consultation de la plupart des pays en développement, ils entraînent des coûts de mise en oeuvre énormes, et quand ils sont utilisés comme moyen de protection, ils peuvent engager les pays dans d'interminables différends impliquant des coûts juridiques et administratifs considérables.

Les normes internationales devraient être renégociées afin de tenir compte de façon plus équitable des préoccupations des pays en développement. De plus, ceux-ci devraient recevoir une assistance financière et technique suffisante pour pouvoir participer à l'établissement des normes internationales et pour pouvoir les appliquer, ce qui leur permettrait ainsi de prendre plus largement part au commerce international. Une assistance financière destinée à former du personnel scientifique et à créer des laboratoires, peut-être au niveau régional, permettrait aux pays en développement de mieux négocier les accords de reconnaissance mutuelle. Ces laboratoires pourraient également apporter une assistance technique aux industries afin de faciliter leur amélioration technique. Les pays en développement ainsi que les pays industriels doivent disposer d'une capacité adéquate pour faire face aux problèmes divers que soulèvent les technologies nouvelles.

Le principe fondamental sur lequel reposent les accords de l'OMC, c'est-à-dire la nécessité d'obtenir des preuves scientifiques pouvant justifier une limitation des importations, est un principe judicieux. Mais il est insuffisant s'agissant des tech-

NORMES

nologies pour lesquelles les données scientifiques sont encore absentes. Dans des cas comme ceux-ci, les accords devraient donner la priorité aux préoccupations de santé publique sur l'expansion des échanges.

NOTE

1. Théoriquement, les normes techniques ont des propriétés de « bien public ». Les entreprises, individuellement, sont peu susceptibles d'absorber les coûts résultant de la fixation des normes, sauf si elles sont obligées à le faire, leurs efforts risquant d'être mis à profit gratuitement par d'autres entreprises (Maskus et Wilson, 2000). En outre, les normes techniques peuvent accroître les échanges, car la conformité aux normes établies fait que les marchandises sont plus facilement substituables les unes aux autres. Par exemple, les usagers peuvent utiliser diverses pièces de rechange compatibles entre elles, dans un système, si le système est conforme à certaines normes. Dans ce scénario, la normalisation amène une plus grande élasticité de la demande de marchandises importées que son absence (Baldwin, 2000).

RÉFÉRENCES

- Baldwin, Richard E., 2000. « Regulatory Protectionism, Developing Nations, and a Two-Tier World Trade System ». Genève, Graduate Institute of International Studies.
- Finger, J. Michael et Philip Schuler. 1999. « Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge ». Document de recherche sur les politiques 2215. Washington, Banque mondiale.
- Griffin, R., 2000. « History of the Development of the SPS Agreement ». In *FAO, Multilateral Trade Negotiations on Agriculture: A Resource Manual*. Rome.
- Hanrahan, Charles E., 2001. « US-European Agricultural Trade: Food Safety and Biotechnology Issues ». Congressional Research Service Report 98-861. Washington, Library of Congress.
- Henson, Spencer, Rupert Loader, Alan Swinbank et Maury Bredahl, 1999. « The Impact of Sanitary and Phytosanitary Measures on Developing Country Exports of Agricultural and Food Products ». Paper presented at the World Bank and World Trade Organization conference on Agriculture and the New Trade Agenda in the WTO 2000 Negotiations, 1 et 2 octobre, Genève.
- Macario, Carla, 1998. « Why and How Do Manufacturing Firms Export? Evidence from Successful Exporting Firms in Chile, Colombia and Mexico ». Thèse de doctorat. Columbia, University of Missouri.
- Maskus, Keith et John Wilson, 2000. « Quantifying the Impact of Technical Barriers to Trade: A Review of Past Attempts and the New Policy Context ». Paper presented at the World Bank workshop Quantifying the Trade Effect of Standards and Technical Barriers: Is It Possible?, 27 avril, Washington.
- OMC, 2001. « Philippines Experience in the Implementation of the TBT Agreement ». Report to the Committee on Technical Barriers to Trade. G/TBT/W/166. Genève, Organisation mondiale du commerce.
- Otsuki, Tsunehiro, John Wilson et Mirvat Sewadeh, 2001. « A Race to the Top? A Case Study of Food Safety Standards and African Exports ». Document de recherche sur les politiques 2563. Groupe de recherche sur le développement. Washington, Banque mondiale.
- Réseau du tiers monde, 2001. « The Multilateral Trading System: A Development Perspective ». Document de base établi pour le projet Commerce international et développement humain durable. New York, Programme des Nations Unies pour le développement.

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

- Zarilli, Simonetta, 2000a. « International Trade in Genetically Modified Organisms and Multilateral Negotiations: A New Dilemma for Developing Countries ». Genève, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.
- , 2000b. « WTO Sanitary and Phytosanitary Agreement: Issues for Developing Countries ». In CNUCED, *Positive Agenda and Future Trade Negotiations*. Genève et New York, Nations Unies.



CHAPITRE 18

LE COMMERCE INTERNATIONAL ET LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT

La santé et le bien-être économique des populations qui vivent dans la pauvreté dépend dans une large mesure des ressources environnementales : l'eau potable, l'assainissement et l'agriculture, un sol fertile et une pêche salubre pour la production d'aliments, et les divers produits de la forêt et des écosystèmes marins. De plus, la diversité de la nature –sa variété esthétique, les ressources nutritionnelles et pharmacologiques qu'elle peut offrir– enrichit considérablement l'expérience physique et spirituelle des hommes. Mais quand les ressources naturelles sont épuisées ou quand l'air, la terre et l'eau sont pollués, ce sont les plus défavorisés et les plus vulnérables qui souffrent le plus.

L'environnement naturel est ainsi manifestement lié au développement humain. Et la préservation des ressources de l'environnement devient d'importance critique pour le développement humain si l'on considère le problème de l'équité entre générations. La génération présente doit veiller à ce que ses politiques ne diminuent pas le potentiel de développement des générations futures. Le développement humain aujourd'hui ne doit pas se faire au prix du développement humain demain. Ainsi, les relations entre libéralisation économique, protection de l'environnement et développement humain sont bien au cœur du débat sur le développement durable.

Il est difficile de tirer des conclusions définitives sur le caractère positif ou négatif de l'impact général de la libéralisation économique sur l'environnement naturel d'un pays. Si elle est correctement gérée, la libéralisation de l'économie peut contribuer au développement humain. Mais elle peut également alourdir la pression qui s'exerce sur des ressources naturelles rares indispensables aux générations présentes comme aux générations futures. C'est pourquoi les gouvernements interviennent souvent sur les marchés pour réglementer l'accès à des ressources naturelles rares et pour protéger l'environnement, dans le pays, et les citoyens contre les risques associés à des activités ou des produits particuliers. Quand ces mesures environnementales affectent directement ou indirectement l'accès aux marchés ou la compétitivité des produits importés, elles peuvent être en conflit avec les règles du commerce international.

La mondialisation a intensifié l'interaction entre les mesures de protection de l'environnement et les règles du commerce. Avec l'augmentation et l'expansion du commerce, les autorités réglementaires internes peuvent devenir plus attentives aux risques associés aux produits importés. Par exemple, beaucoup de pays ont mis en place une réglementation commerciale visant à interdire ou à contrôler les importations de déchets dangereux ou d'organismes génétiquement modifiés. Et avec les progrès de notre connaissance de ce que signifie l'environnement, les autorités environnementales sont de plus en plus amenées à prendre des mesures visant à protéger non seulement l'environnement interne mais également les ressources environnementales que l'humanité se partage, notamment la couche d'ozone, le système climatique et la diversité biologique. Alors que certaines de ces mesures découlent

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

d'accords multilatéraux sur l'environnement, d'autres ont été imposées unilatéralement, ce qui soulève la question de leur légitimité et de leur caractère équitable.

Les pays industriels comme les pays en développement utilisent des mesures liées au commerce pour réaliser des objectifs en matière d'environnement et de santé publique (OMC, 2002). Mais les gouvernements des pays industriels, qui détiennent les clefs des marchés les plus importants, ont appliqué ces mesures plus souvent et avec un impact plus grand sur le commerce international que les pays en développement. Les mesures environnementales liées au commerce ont parfois été utilisées comme forme de protectionnisme commercial, fermant leurs marchés aux produits venant de pays où les normes environnementales sont moins rigoureuses ou simplement différentes. Les producteurs des pays en développement constatent souvent qu'il leur est difficile ou impossible de se conformer à ces normes environnementales. Quand elles sont conçues unilatéralement, ces normes tendent à s'appuyer sur des technologies, une perception du risque et d'autres facteurs culturels qui favorisent, de façon délibérée ou non, les produits fabriqués par les pays industriels. Les gouvernements et les producteurs des pays en développement n'ont alors guère le choix, et doivent adopter leurs propres normes pour se conformer à ces exigences – faute de quoi ils perdraient des parts de marché.

Cette tension entre la politique environnementale et la liberté du commerce a encore été aggravée par le rôle de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et son successeur, l'Organisation mondiale du commerce (OMC, encadré 18.1). L'OMC, qui n'est pas une organisation environnementale, a cependant compétence sur toute mesure qui a un impact sur le commerce de produits entre ses membres, y compris sur les mesures environnementales. Les débats, à l'OMC et autour de l'organisation, sont rarement allés au-delà de positions extrêmement polarisées des pays industriels et des pays en développement – ils ne sont jamais vraiment descendus au-dessous du niveau de la politique internationale pour apprécier les problèmes dans la perspective du développement humain. Mais les participants à la Conférence ministérielle de 2001 de l'OMC, à Doha, ont décidé d'inscrire à nouveau les questions environnementales à l'ordre du jour des négociations commerciales multilatérales. Les négociations porteront surtout sur la relation entre l'OMC et les accords multilatéraux relatifs à l'environnement, sur la libéralisation des échanges d'articles et de services environnementaux et sur la réduction des subventions au secteur de la pêche.

Le présent chapitre tente de poser les bases d'une analyse des relations entre politique environnementale et liberté des échanges dans la perspective du développement humain en soulevant plusieurs questions :

- Pourquoi les normes environnementales et les mesures utilisées pour les appliquer sont-elles importantes pour le développement humain?
- Les sociétés se trouvent-elles face à un choix entre la préservation de normes élevées de protection de l'environnement et la volonté d'attirer du commerce et des investissements, nécessaires pour leur développement économique?
- Quand il faut résoudre les arbitrages entre politiques gouvernementales et politiques commerciales, quels principes doivent-ils être appliqués dans ces arbitrages, pour contribuer au développement humain?
- À quelles institutions faut-il confier le soin de gérer ces arbitrages entre politiques gouvernementales et politiques commerciales, et selon quelles procédures?

ENCADRÉ 18.1 LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE, LE GATT E L'OMC : HISTORIQUE D'UNE POLITIQUE IMPLICITE

Les liens entre le commerce et l'environnement sont implicitement reconnus dans le régime commercial multilatéral depuis la conception même de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, en 1947. Mais ni les parties contractantes au GATT ni les membres de l'Organisation mondiale du commerce ne se sont mis d'accord sur un ensemble précis de principes et de démarches pour gérer ces relations. Le GATT initial incluait, parmi les grands objectifs qu'un pays pouvait invoquer pour justifier une mesure qui, autrement, risquerait de violer ses règles, la protection de la vie ou de la santé humaines, animales ou végétales et la préservation de ressources naturelles épuisables. Dans les années qui ont suivi, la prise de conscience des problèmes de l'environnement et de la santé publique a amené l'adoption de normes plus rigoureuses, relatives aux produits, dans les produits industriels, et cela a eu un impact sur l'accès aux marchés et sur le commerce.

La nécessité de trouver un bon équilibre entre commerce et environnement a été reconnue à la Conférence de Stockholm sur l'environnement, qui a précédé la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement tenue en 1992 à Rio de Janeiro (le Sommet de la Terre), le Sommet mondial pour le développement durable, tenu en 2002 à Johannesburg. Les études faites par le secrétariat du GATT sur ces relations ont amené à créer, en 1971, le Groupe de travail du GATT sur les mesures environnementales et le commerce international. Mais ce groupe de travail ne s'est pas réuni jusqu'à 1991, date où plusieurs pays européens lui ont demandé de se réunir pour examiner les questions d'environnement dans la perspective du Sommet de Rio.

Néanmoins, le système de règles régissant le commerce international s'est étendu à certains domaines qui concernent la politique de l'environnement. Craignant que les normes environnementales et d'autres normes techniques risquent de compromettre les progrès faits dans l'ouverture des marchés par les réductions tarifaires, les parties contractantes au GATT ont demandé l'adoption de disciplines commerciales supplémentaires ayant pour but de régulariser cette croissance du nombre des obstacles techniques. Durant le Cycle de Tokyo des négociations commerciales du GATT (1973-79), un accord a été établi sur le Code des normes, qui, entre autres choses, préconisait une non-discrimination et la transparence dans la préparation, l'adoption et l'application des réglementations et normes techniques. Ce code ne traitait pas expressément des relations entre commerce et environnement.

Durant le Cycle d'Uruguay (1986-94), qui a abouti à la création de l'OMC, la portée des règles commerciales internationales s'est considérablement élargie, pour inclure les domaines de préoccupation des autorités chargées de protéger l'environnement. Dans les accords de l'OMC, les règles du commerce mondial régissent expressément la conception des mesures visant à protéger la vie et la santé humaines, animales et végétales (c'est l'Accord relatif aux mesures sanitaires et phytosanitaires), les normes techniques relatives à l'environnement (Accord relatif aux obstacles techniques au commerce), les subventions à l'agriculture et l'environnement (l'Accord sur l'agriculture) et les restrictions imposées à la brevetabilité des inventions nécessaires pour protéger l'environnement (Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce). En outre, l'acte constitutif de l'OMC entérine, dans son principe général, la nécessité de règles commerciales pour permettre l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif du développement durable. Mais le Cycle d'Uruguay n'a pas abouti à des directives précises sur la façon dont le système de l'OMC allait concilier les objectifs apparemment contradictoires du commerce et de l'environnement.

Depuis le Cycle d'Uruguay, les négociateurs se sont efforcés sans succès de produire des solutions d'application générale. Le Comité du commerce et de l'environnement a été créé par l'OMC en 1995 pour étudier l'interaction entre politique commerciale et politique de l'environnement. Ce comité a tenu une dizaine de sessions et produit des recommandations générales appelant les membres de l'OMC à concevoir des politiques commerciales et environnementales qui se soutiennent mutuellement. Dans l'intervalle, cependant, le système de règlement des différends du GATT puis de l'OMC a examiné une série d'affaires où étaient mises en questions les mesures environnementales et sanitaires conçues pour lutter contre la pollution de l'air, protéger

(Suite de l'encadré page suivante)

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

les espèces menacées, restreindre les importations d'aliments comportant des risques sanitaires et interdire le commerce de l'amiante. Ces décisions ont abouti à une profusion de principes et d'interprétations assez hétéroclites, qui concernent la relation entre commerce et environnement mais dont il est souvent difficile de tirer des enseignements généraux.

Source : PNUD, 1998b; PNUD, 2002b.

**POURQUOI LES NORMES ENVIRONNEMENTALES
ET LES MESURES UTILISÉES POUR LES ATTEINDRE SONT-ELLES IMPORTANTES
POUR LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN?**

L'élaboration et la mise en oeuvre de normes environnementales effectives peuvent avoir une importance énorme pour le développement humain. Qu'il s'agisse des pays industriels ou des pays en développement, les atteintes portées à l'environnement frappent presque toujours les pauvres le plus fortement (encadré 18.2). Paradoxalement, bien que ce soit les pauvres qui généralement subissent de plein fouet les dommages causés à l'environnement, ils en sont rarement la cause principale. En effet, les riches tendent à engendrer une pollution plus grande, contribuant par exemple plus fortement au phénomène résultant de la consommation tel que le réchauffement de la planète. Les riches ont également tendance à produire plus de déchets, accroissant le stress qui compromet l'aptitude de la nature à retrouver son équilibre. Les normes environnementales aident à préserver les ressources naturelles et à prévenir ou même inverser la dégradation de l'environnement. Ces deux aspects sont d'importance décisive pour améliorer les capacités humaines : une base sûre de ressources naturelles offre des possibilités économiques, et l'absence de pollution de l'air et de l'eau contribue à la bonne santé, à une bonne nutrition et à l'allongement de la vie humaine.

Les normes environnementales peuvent également avoir des avantages indirects pour les pauvres. Le respect des obligations environnementales peut se traduire par des procédés de production non polluants, de meilleures conditions de travail et une réduction des risques d'accidents du travail. Tous ces facteurs peuvent contribuer à la productivité du travail et améliorer l'efficacité, accroissant à la fois le taux de croissance et les revenus. Bien entendu, on peut également faire valoir que des normes d'environnement plus rigoureuses alourdissent les coûts, annulant ainsi certains de ces avantages. Mais des études empiriques montrent que les coûts de la protection de l'environnement sont généralement une toute petite fraction des coûts de production (Walter, 1973; Robinson, 1988; Grossman et Krueger, 1993). De plus, en encourageant de bons rendements de l'utilisation de l'énergie et des matières premières, les modes de production et de consommation respectueux de l'environnement permettent de dégager des ressources qui peuvent être utilisées ailleurs, et engendrent moins de déchets, réduisant la quantité de ressources nécessaires pour les éliminer.

Les normes environnementales, en réduisant au minimum les atteintes portées à l'environnement, peuvent aussi avoir une dimension spécifique de genre. Une gestion écologiquement rationnelle des forêts et des ressources en eau permet de réduire le temps que les femmes doivent consacrer à l'obtention de l'eau potable et du bois de feu. Et comme le manque de combustibles appropriés fait que les ménages les plus pauvres ne parviennent pas à améliorer leur position sur l'échelle de l'énergie, les politiques environnementales qui encouragent l'utilisation de combustibles plus propres ont non seulement pour effet de protéger les forêts mais également, dans les locaux d'habitation, de réduire la pollution résultant de l'emploi de combustibles et de bois

ENCADRÉ 18.2 EFFETS DE LA DÉGRADATION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE MONDE EN DÉVELOPPEMENT

- Les maladies d'origine hydrique, telles que la diarrhée et le choléra, tuent chaque année probablement 3 millions d'habitants des pays en développement, surtout des enfants de moins de cinq ans.
- Les maladies à vecteur, comme le paludisme, font 2,5 millions de morts par an. Ces maladies sont en rapport avec un vaste ensemble de situations ou de facteurs environnementaux liés à la contamination de l'eau et à l'insuffisance des moyens d'hygiène.
- La pollution de l'air fait près de 3 millions de morts chaque année – plus de 2 millions de ces décès sont dus à la pollution des locaux d'habitation. Les femmes et les filles représentent plus de 80 % des victimes.
- Il y aurait au moins 25 millions de travailleurs agricoles qui seraient chaque année empoisonnés par les engrais chimiques, dont 11 millions en Afrique.
- L'érosion des sols et autres formes de dégradation des terres affectent plus de 1 milliard d'hommes; environ 250 millions seront également exposés à un risque grave de baisse de rendements agricoles.
- La désertification coûte au monde 42 milliards de dollars par an en revenu perdu.
- Au cours de la dernière décennie, 154 millions d'hectares de forêts tropicales ont été perdus – près de trois fois la superficie de la France.
- Environ 650 millions d'habitants des pays en développement vivent dans des zones marginales ou écologiquement fragiles.

Source : Jahan, 1998b; PNUD, 2000.

de feu – et ainsi les problèmes de santé publique et même la mortalité des femmes et des filles, principales victimes de cette forme particulière de pollution.

LES SOCIÉTÉS DOIVENT-ELLES CHOISIR ENTRE DES NORMES RIGOUREUSES DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET LES COURANTS D'ÉCHANGES ET D'INVESTISSEMENT?

L'essor du commerce et les mouvements de capitaux affectent-ils l'environnement – et des normes rigoureuses de protection de l'environnement découragent-elles le commerce et l'investissement? Comme il y a actuellement un débat très vif sur les relations entre commerce et environnement, il n'est pas surprenant que ces questions concrètes soient posées de façon aussi brutale; les réponses avancées sont souvent simplistes.

Le commerce et les mouvements de capitaux affectent-ils l'environnement? Si on examine les filières par lesquelles les impacts environnementaux sont transmis, on ne parvient pas à une réponse concluante, mais on peut dire que le résultat net dépend de conditions objectives. Les rares études empiriques qui ont examiné la relation entre commerce et environnement ne sont pas plus concluantes (voir par exemple, Smith et Espinosa, 1996). Les mouvements de capitaux privés tels que l'investissement étranger direct et les investissements de portefeuille peuvent avoir un effet net positif ou négatif sur l'environnement. Mais, en l'absence de données précises, l'effet net est difficile à estimer empiriquement.

Les normes environnementales sont-elles importantes pour les échanges commerciaux et les mouvements de capitaux? Les normes environnementales peuvent affecter les courants d'échanges en alourdissant les coûts de production, si cet alourdissement des coûts réduit la compétitivité du pays. Mais ce n'est pas ce qui se passe d'habitude, en particulier car les coûts de la lutte contre la pollution sont un élément insignifiant des coûts de production. L'avantage comparatif créé par des normes envi-

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

ENCADRÉ 18.3 LA LIBÉRALISATION ÉCONOMIQUE ET L'ENVIRONNEMENT

Différentes études de cas montrent que la libéralisation économique peut avoir aussi bien des effets positifs que négatifs sur l'environnement. En Chine, la libéralisation des importations de coton a réduit les superficies plantées de cotonniers de plus de 1 % (environ 92 000 hectares). Cela a réduit l'application de pesticides et d'engrais chimiques et cela a donc eu des effets positifs sur l'environnement. Mais comme la production textile s'appuyant sur des importations de coton a augmenté, la pollution de l'eau et la consommation d'eau ont aussi augmenté. Ainsi, l'augmentation des recettes d'exportation de textiles peut être compensée par le coût de l'utilisation des ressources et des atteintes portées à l'environnement.

En Argentine, la libéralisation du secteur de la pêche en mer a eu de graves effets sur la viabilité à terme des espèces les plus exploitées. La croissance anarchique de la pêche durant les années 90 a amenuisé les stocks de poissons, au point où leur exploitation maximale n'est pas viable à terme, ce qui entraîne un coût direct de 500 millions de dollars environ. Si l'expansion du secteur avait été correctement gérée, les gains économiques nets de l'exploitation des mêmes espèces aurait pu se monter à 5 milliards de dollars sur la même période de 10 ans.

La libéralisation de l'élevage des crevettes, au Bangladesh, a permis d'augmenter de 70 % les exportations de ce secteur entre 1980 et 1998. Mais une analyse, même partielle, des coûts et des avantages, montre que cette libéralisation a également eu des coûts importants : dégradation des terres, destruction de forêts de palétuviers et effets sur la santé publique. Les coûts cumulés de ces effets défavorables représenteraient de 20 à 30 % des recettes de la production de crevettes.

Source : PNUE, 2002.

ronnementales laxistes est généralement de peu d'importance par rapport à d'autres facteurs de l'avantage comparatif tels que les différences dans le degré d'équipement du pays, dans les techniques utilisées, les dotations de ressources, la politique macroéconomique suivie et le capital humain et physique. Ainsi, des normes environnementales plus rigoureuses ne réduisent pas l'avantage comparatif et ne compromettent pas la compétitivité commerciale.

QUEL PRINCIPES DOIVENT-ILS GUIDER LES CHOIX ENTRE POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES ET POLITIQUES COMMERCIALES?

De façon générale, la protection de l'environnement et la promotion du commerce et des investissements ne devraient pas être des objectifs mutuellement exclusifs. Néanmoins, dans certains cas, les mesures de protection de l'environnement peuvent retentir sur le commerce, et la libéralisation du commerce et des investissements peut à son tour affecter l'environnement. Les liens entre libéralisation économique et protection de l'environnement peuvent être de l'ordre de la synergie ou de la contradiction, selon la façon dont leur relation est gérée (encadré 18.3).

Les mesures environnementales qui touchent au commerce conçues pour gérer cette relation peuvent prendre des formes très diverses (PNUD, 2002b) :

- *Taxes environnementales.* Pour internaliser les coûts des produits qui sont néfastes pour l'environnement et pour encourager les consommateurs à acheter des produits qui au contraire sont respectueux de celui-ci, des impôts peuvent être levés sur le contenu du produit (par exemple la teneur en carbone d'un combustible) ou sur les procédés de production (consommation d'énergie par unité produite). Si une taxe environnementale est liée à un procédé de production et est levée sur un produit importé, elle peut inquiéter les partisans du commerce si elle est perçue comme cherchant à réglementer leur comportement dans l'État exportateur.

LE COMMERCE INTERNATIONAL ET LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT

- *Subventions environnementales et politiques des marchés publics.* Pour encourager des activités économiques qui soient respectueuses de l'environnement, les pouvoirs publics peuvent verser directement ou indirectement des subventions aux producteurs qui respectent les normes d'environnement et aux administrations qui utilisent leur pouvoir d'achat pour acquérir plutôt des produits respectueux de l'environnement. Quand de tels paiements ou de telles politiques de marchés publics favorisent directement ou indirectement des marchandises produites dans le pays, elles peuvent être contraires aux règles du libre-échange.
- *Normes techniques environnementales.* Les gouvernements peuvent protéger les consommateurs et l'environnement en étant favorables à l'utilisation de normes techniques environnementales telles que les obligations de contenu ou les normes de rendement énergétique. Cela peut constituer des normes obligatoires, avant que le produit puisse être importé ou vendu, ou bien ces normes peuvent faire partie d'un dispositif facultatif conçu pour favoriser les pratiques optimales.
- *Interdictions commerciales, quarantaines.* Les gouvernements peuvent prendre des mesures extrêmes, consistant à interdire purement et simplement l'importation et la vente des produits concernés. Ces interdictions le plus souvent prennent la forme de mesures sanitaires ou phytosanitaires destinées à protéger la vie humaine, animale ou végétale ou la santé publique contre les effets des ravageurs ou des agents pathogènes transportés par un produit, ou pour empêcher l'importation de matières dangereuses comme l'amiante ou les déchets toxiques. Certains gouvernements sont allés plus loin, interdisant l'importation de produits qui ne sont pas en soi des facteurs de risque pour l'environnement mais dont la production peut représenter une atteinte à celui-ci.
- *Écoétiquetage.* Les gouvernements peuvent utiliser les règles à l'étiquetage des produits pour alerter les consommateurs aux dangers ou bien aux avantages associés à certains produits. De tels dispositifs peuvent être obligatoires ou facultatifs. Ceux qui cherchent à faire une distinction entre des produits qui par ailleurs seraient identiques en fonction des effets sur l'environnement des procédés de production, ont été l'objet de critiques, au motif qu'ils préconisaient des mesures qui sont contraires aux disciplines du libre-échange.

S'ils envisagent d'appliquer ces mesures, les gouvernements seront amenés à déterminer les coûts et avantages potentiels de l'intervention sur les marchés, et notamment les gains et pertes potentiels de bien-être, tels que ceux qui viennent d'être décrits. Les gouvernements des pays membres de l'OMC doivent également tenir compte de la compatibilité de ces mesures avec leurs obligations commerciales. De plus, les arbitrages qu'ils doivent faire entre leurs politiques environnementale et commerciale doivent être guidés par des principes allant dans le sens des intérêts des pauvres – ou, du moins, ne contrariant pas ces intérêts. À l'heure actuelle, cependant, les institutions nationales et internationales ayant les compétences voulues pour s'occuper de ces arbitrages paraissent mal équipées pour intégrer efficacement la dimension du développement humain.

Alors que les disciplines de l'OMC diffèrent d'un accord à l'autre, les règles du commerce international offrent généralement un moyen d'évaluer la légitimité des mesures environnementales qui touchent au commerce sur la base de la question de

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

ENCADRÉ 18.4 LES CREVETTES CONTRE LES TORTUES

L'Inde, la Malaisie, le Pakistan et la Thaïlande ont eu recours au système de règlement des différends de l'OMC pour contester les restrictions imposées par les États-Unis à l'importation des crevettes prises avec des filets dont on sait qu'ils mettent en péril les tortues de mer. L'interdit prononcé par les autorités américaines affecte tous les pays qui ne faisaient pas obligation aux commandants des bateaux de pêche de crevettes relevant de leur compétence territoriale d'utiliser essentiellement les mêmes « dispositifs excluant les tortues » que les bateaux de pêche à la crevette américains étaient tenus d'utiliser de leur côté. La principale objection avancée par les pays en développement face à cette interdiction était qu'elle faisait une distinction entre des crevettes par ailleurs identiques sur la simple base de la façon dont elles avaient été prises. En subordonnant l'accès à l'énorme marché des consommateurs américains, les États-Unis, en fait, utilisaient leur puissance économique pour obliger d'autres pays à modifier leurs normes environnementales.

Le mécanisme de règlement des différends de l'OMC a constaté que cette mesure environnementale qui touche au commerce était arbitraire et injustifiable, car elle faisait obligation aux exportateurs d'utiliser essentiellement la même technologie environnementale que les États-Unis afin d'avoir accès aux marchés de ceux-ci. Le mécanisme de règlement des différends de l'OMC a donc fait obligation aux États-Unis de modifier la mesure de façon qu'elle permette aux exportateurs de démontrer que d'autres techniques également efficaces mais localement plus indiquées pour protéger les tortues de mer étaient utilisées. Il a également encouragé les États-Unis à s'efforcer de faire participer leurs partenaires commerciaux à des négociations bilatérales et de fournir une assistance financière et technique aux pays qui souhaitaient se conformer aux exigences américaines.

Mais le résultat a irrité beaucoup de pays en développement, car il autorisait les États-Unis à continuer à imposer des restrictions à leurs importations. Pourtant, les disciplines de l'OMC ont conduit à une refonte de la mesure prise, pour qu'elle tienne mieux compte des préoccupations des pays en développement.

Source : PNUD, 2002b.

savoir si ces mesures limitent l'accès aux marchés des produits importés ou constituent une discrimination directe ou indirecte contre des produits importés « similaires ». Si une mesure environnementale liée au commerce est contestée dans le système de l'OMC, toutes restrictions que cette mesure exerce sur les courants d'échanges devront être examinées, afin de voir si ces restrictions sont nécessaires pour parvenir à l'objectif environnemental légitime concerné. Les règles du commerce mondial sont conçues pour éliminer les mesures environnementales qui touchent au commerce et qui limitent celui-ci plus que nécessaire pour atteindre un tel objectif, qui sont arbitrairement ou abusivement discriminatoires ou qui reviennent à un protectionnisme déguisé. Des évaluations scientifiques des risques et des normes internationalement convenues offrent souvent les principales références à appliquer pour déterminer la légitimité des mesures environnementales qui touchent au commerce.

Pour les pays en développement, les disciplines de l'OMC peuvent être des armes à double tranchant quand elles sont appliquées aux mesures environnementales qui touchent au commerce. Les disciplines de l'OMC peuvent en effet fournir des arguments aux pays qui souhaitent contester des mesures prises dans un souci illégitime de protéger les marchés de la concurrence, aidant ainsi à réduire le préjudice potentiel qu'une politique commerciale d'un pays peut exercer sur les choix de développement d'un autre (encadré 18.4). Mais les disciplines de l'OMC sont également un moyen de contester des mesures environnementales qui touchent au commerce prises par d'autres pays en développement.

Par exemple, un certain nombre de pays en développement comme la Chine et Sri Lanka ont cherché à restreindre leurs importations de cultures génétiquement

LE COMMERCE INTERNATIONAL ET LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT

modifiées, avançant des préoccupations médicales, environnementales et socio-économiques. De nombreux pays en développement craignent que l'introduction de cultures génétiquement modifiées compromette les pratiques de cultures traditionnelles et accroisse la dépendance économique des agriculteurs pauvres à l'égard des technologies brevetées des semenciers multinationaux. Les exportateurs des pays industriels ont fait pression sur ces pays pour qu'ils suspendent leurs restrictions au commerce, en invoquant les disciplines commerciales de l'OMC et la nécessité de justifier les préoccupations que soulèvent les risques présentés éventuellement par les organismes génétiquement modifiés par « des arguments scientifiques solides ». Bien qu'aucun différend officiel concernant les organismes génétiquement modifiés n'ait encore été soulevé devant l'OMC, il ne fait guère de doute que la menace de sanctions, appuyées par l'OMC, a aidé à ouvrir les marchés à ces produits.

Dans la perspective du développement humain, la question n'est pas simple. Certains ont fait valoir que les semences génétiquement modifiées pouvaient accroître la sécurité alimentaire des pays en développement en intégrant des caractéristiques génétiques qui accroissent la productivité des cultures, leur valeur nutritionnelle et la résistance à la sécheresse et à la maladie. Au centre du débat figure la question de savoir quelle liberté chaque pays doit avoir d'équilibrer le souci du commerce et les préoccupations intérieures de la façon qu'il juge la meilleure, étant donné ses propres objectifs de développement humain.

En s'appuyant sur des disciplines scientifiques et des normes internationalement convenues pour tester la légitimité des mesures commerciales, le système de l'OMC risque de désavantager les pays qui n'ont pas la capacité technique voulue et qui sont donc exclus de l'établissement des normes internationales. Quand les pays en développement ont joué un rôle plus vigoureux dans l'élaboration de la politique commerciale internationale en dehors du système de l'OMC, ils ont aidé à définir des règles commerciales plus attentives à leurs préoccupations de développement. Par exemple, aux termes de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, les exportateurs sont tenus d'obtenir d'abord le consentement pris en connaissance de cause d'un pays importateur avant que l'expédition puisse avoir lieu. Aux termes du Protocole de Carthagène sur la sécurité biologique, qui va régir le commerce international des semences et autres produits génétiquement modifiés, un pays en développement a le droit d'exiger que l'exportateur potentiel du produit couvert assume les frais de l'évaluation du risque scientifique avant de décider s'il doit autoriser l'importation.

Dans les négociations de l'OMC, cependant, de nombreux pays en développement voient dans le soutien donné aux mesures environnementales qui touchent au commerce, surtout les intérêts environnementaux des pays riches. De nombreux négociateurs commerciaux des pays en développement estiment, au moins implicitement, que la qualité de l'environnement est un article de luxe répondant aux préférences des consommateurs des pays industriels. Les normes environnementales, destinées à satisfaire les préoccupations légitimes en matière d'environnement et de santé publique de la propre population d'un pays sont de façon générale acceptables. Mais la controverse apparaît quand ces normes semblent être arbitrairement rigoureuses ou conçues pour amener les pays exportateurs à modifier leurs normes environnementales. Les pays en développement voient dans ces normes un *impérialisme vert* ou un *éco-impérialisme*, estimant que si le système commercial continue à se développer dans cette voie, il va compromettre leur croissance et leur développement à long terme.

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

De plus, les restrictions au commerce imposées au nom de la défense de l'environnement semblent aller à l'encontre des réformes de libéralisation des échanges que les pays en développement ont été encouragés à rechercher ces dernières années. Et, pour se conformer aux normes environnementales imposées par les pays industriels, de nombreux pays en développement accroissent leur dépendance, car il faut pour cela acquérir des techniques de production propres et des moyens de certifier la qualité environnementale des produits. Cela est fort coûteux. Et la technologie peut être à la disposition de quelques entreprises seulement, leur permettant ainsi de tarifier leur utilisation et l'octroi de licence à des prix de rente monopolistique.

Les gouvernements et les consommateurs des pays industriels soutiennent de plus en plus la notion d'écoétiquetage, qui consiste à montrer que des produits comme le poisson, le bois d'oeuvre et les denrées agricoles ont bien été produits d'une façon respectueuse de l'environnement. La plupart des dispositifs sont facultatifs, mais la pression politique et commerciale qui vise à rendre obligatoire ces écoétiquetages s'alourdit dans de nombreux secteurs qui sont d'une grande importance pour les pays en développement. Ces dispositifs obligent à déterminer l'impact écologique des articles produits, durant leur cycle de vie, depuis la production jusqu'à la consommation et l'élimination. Les producteurs des pays en développement non seulement doivent payer les frais qu'entraîne l'attribution de ces étiquettes écologiques, mais se sentent parfois obligés d'en obtenir plusieurs pour le même produit s'ils se proposent de les exporter dans des marchés différents. Et beaucoup ont du mal à obtenir l'information appropriée, en temps utile, sur les dispositifs d'écoétiquetage ainsi que sur la réglementation relative aux importations.

Pour toutes ces raisons, beaucoup de négociateurs commerciaux des pays en développement ont une attitude négative, voire hostile, à l'égard du débat sur les rapports entre commerce et environnement. Ils ont résisté à l'opportunité de proposer leurs propres principes pour la gestion de cet arbitrage entre les objectifs commerciaux et les objectifs environnementaux, d'une façon qui pourrait les aider à faire une distinction entre une politique environnementale légitime et un protectionnisme déguisé. Mais en dehors de l'OMC, la communauté internationale a entériné un certain nombre de grands principes applicables aux relations mutuelles entre commerce, environnement et développement (encadré 18.5).

Dans la perspective du développement humain, ces principes généraux peuvent être résumés en trois notions centrales relatives aux mesures environnementales qui touchent au commerce :

- Chaque pays devrait être libre de gérer ses propres problèmes environnementaux de façon compatible avec ses priorités de développement humain. Les mesures commerciales conçues pour protéger les consommateurs d'un pays et son environnement contre des produits dangereux font légitimement partie de cette stratégie de développement humain. Mais les mesures commerciales conçues par un pays pour obliger un autre pays à conformer ses normes environnementales avec les siennes propres sont fondamentalement protectionnistes. Il est inapproprié d'utiliser la politique commerciale pour ruiner une source légitime d'avantages comparatifs conférés par les différences de dotation de ressources environnementales, de capacités d'assimilation de la pollution ou les différences entre les préférences sociales en ce qui concerne l'état de l'environnement. Ces mesures commerciales, en imposant des normes environnementales spécifiques qui peuvent ne pas être appropriées, risquent

ENCADRÉ 18.5 LES PRINCIPES DE RIO POUR LE TRAITEMENT DES ARBITRAGES ENTRE COMMERCE ET ENVIRONNEMENT

À la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, tenue à Rio de Janeiro en 1992, plus de 100 chefs d'État et de délégation de 178 pays ont adopté la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. Cette déclaration pose les principes qui reflètent un consensus international sur la façon d'équilibrer les objectifs environnementaux et commerciaux et qui ont guidé les négociations conduisant à l'adoption de traités environnementaux et au règlement des différends commerciaux. Quatre de ces principes sont rappelés ici :

- Les États devraient coopérer pour promouvoir un système économique international ouvert et favorable, propre à engendrer une croissance économique et un développement durable dans tous les pays, qui permettrait de mieux lutter contre les problèmes de dégradation de l'environnement. Les mesures de politique commerciale motivées par des considérations relatives à l'environnement ne devraient pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable, ni une restriction déguisée aux échanges internationaux. Toute action unilatérale visant à résoudre les grands problèmes écologiques au-delà de la juridiction du pays importateur devrait être évitée. Les mesures de lutte contre les problèmes écologiques transfrontières ou mondiaux devraient, autant que possible, être fondées sur un consensus international. (Principe 12)
- Les États devraient concerter efficacement leurs efforts pour décourager ou prévenir les déplacements et les transferts dans d'autres États de toutes activités et substances qui provoquent une grave détérioration de l'environnement ou dont on a constaté qu'elles étaient nocives pour la santé de l'homme. (Principe 14)
- Les États doivent promulguer des mesures législatives efficaces en matière d'environnement. Les normes écologiques et les objectifs et priorités pour la gestion de l'environnement devraient être adaptés à la situation en matière d'environnement et de développement à laquelle ils s'appliquent. Les normes appliquées par certains pays peuvent ne pas convenir à d'autres pays, en particulier à des pays en développement, et risquent de leur imposer un coût économique et social injustifié. (Principe 11)
- Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les États selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement. (Principe 15)

d'être en conflit avec les priorités et politiques de développement du pays exportateur. Les mesures coercitives, conçues et imposées unilatéralement, sont essentiellement non démocratiques et vont à l'encontre des principes du développement humain.

- Les mesures commerciales qui cherchent à résoudre les problèmes environnementaux mondiaux ou transfrontaliers, s'ils sont élaborés unilatéralement et sans consultation avec les partenaires commerciaux affectés, risquent d'être des moyens efficaces et inévitables de corriger les défaillances du marché. Des normes et des politiques négociées au niveau multilatéral, se fondant sur l'attribution de droits de propriété, la création de marchés et les interventions sur la production ou sur la consommation seraient plus efficaces et plus équitables d'un point de vue économique. De telles normes devraient refléter le principe de la responsabilité commune mais différenciée : les normes environnementales internes visant à réaliser les objectifs environnementaux mondiaux doivent tenir compte des différences de niveaux de développement économique et de capacités financières et techniques entre pays.

**ENCADRÉ 18.6 PROPOSITIONS FORMULÉES DURANT LES ANNEES 90
SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE COMMERCE**

- Introduire une nouvelle exception générale dans le cadre du GATT et de l'OMC pour compléter les exceptions existantes, pour les mesures conçues pour protéger la vie ou la santé humaines, animales et végétales et pour conserver les ressources naturelles. Les débats ont porté surtout sur l'étendue à donner à cette exception. Une exception qui serait formulée de façon imprécise permettrait de s'écarter considérablement des disciplines existantes du GATT/OMC, alors qu'une exception qui serait formulée de façon trop rigoureuse et trop limitée serait à la fois difficile à rédiger et difficile à appliquer.
- Encourager l'utilisation de dérogations négociées au cas par cas qui excluraient de la compétence de l'OMC certaines catégories de mesures qui touchent au commerce, telles que celles autorisées en vertu des accords multilatéraux sur l'environnement. Mais ces dérogations exigent, pour être adoptées, l'unanimité à l'OMC, et il n'y a pas eu de consensus sur la façon de procéder.
- Négocier des révisions environnementales aux articles existants des accords de l'OMC, éventuellement dans un « minicycle » spécialement consacré au commerce et à l'environnement. Mais cela pourrait susciter de nombreux problèmes : l'un d'eux est que l'on peut sans doute prétendre que presque tous les articles des accords de l'OMC devraient être réécrits dans la perspective de l'environnement.
- Suivre une démarche mieux définie dans l'examen des questions commerce-environnement, par exemple en révisant les articles pertinents des accords de l'OMC afin d'en préciser leurs composantes environnementales. Le problème, ici, est que dans le passé les articles des accords de l'OMC ont été clarifiés par le canal du mécanisme de règlement des différends et des rapports des groupes spéciaux; si cela peut sans doute paraître être la méthode la plus évidente, les résultats ont souvent été gravement contestés.

Source : PNUD, 2002a.

- Les mesures commerciales, néanmoins, ont un rôle utile à jouer pour obtenir la participation et la conformité aux normes internationalement convenues telles que les accords multilatéraux sur l'environnement (AME). La menace de sanctions commerciales peut suffire pour obtenir des « passagers clandestins » qu'ils changent leur comportement.

De façon générale, il est plus légitime d'user de mesures qui restreignent le commerce à des fins environnementales quand le but est d'obtenir la participation et la conformité aux accords internationaux afin de tenter de résoudre des problèmes environnementaux largement reconnus.

Ces principes généraux ne pourront prendre forme qu'une fois qu'ils seront appliqués à des arbitrages donnés. C'est pourquoi il faut apprécier au cas par cas la légitimité des mesures environnementales qui touchent au commerce.

**À QUELLES INSTITUTIONS FAUT-IL CONFIER LA GESTION DES ARBITRAGES
ENTRE POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES ET COMMERCIALES
ET SELON QUELLES PROCÉDURES?**

Parvenir à un accord international sur la façon de gérer les arbitrages entre politiques environnementales et commerciales, au-delà d'un ensemble de principes généraux, s'est révélé difficile. Le Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC a laissé passer une occasion importante. Plutôt que de dégager les synergies entre environnement et commerce, en tant qu'objectifs également légitimes des politiques nationales, le Comité a étudié comment adapter les préoccupations environnementales au cadre des régimes commerciaux existants (Ewing et Tarasofsky, 1996). Il a concentré sa réflexion sur deux questions seulement : savoir si l'écoétiquetage constituait

LE COMMERCE INTERNATIONAL ET LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT

un obstacle non tarifaire au commerce, et savoir s'il devrait exister, au sein de l'OMC, un « sanctuaire » pour les mesures qui touchent au commerce incluses dans de nombreux accords multilatéraux relatifs à l'environnement. Tout en ne parvenant pas à produire des résultats concrets, le Comité du commerce et de l'environnement a examiné des problèmes analytiques, des préoccupations institutionnelles et des questions politiques. Et, provenant d'observateurs du débat sur l'environnement et le commerce, ou de participants à ce débat, plusieurs suggestions ont été formulées durant les années 90 sur ce qu'il conviendrait de faire pour promouvoir l'intérêt général et ce que les pays en développement pourraient faire (encadré 18.6).

Le programme de travail de l'OMC, arrêté à la réunion ministérielle tenue à Doha, et qui devrait s'étendre de 2002 à janvier 2005, donne au Comité du commerce et de l'environnement un mandat nouveau, mieux défini. Le programme de travail de Doha reflète un étrange mélange issu d'après marchandages. On peut essentiellement y distinguer une division entre les questions qui feront l'objet de négociations et celles qui doivent faire l'objet d'un complément d'analyses et de débat. Les négociations progresseront sur la relation entre les règles de l'OMC et les obligations commerciales spécifiques dans les accords multilatéraux sur l'environnement, et sur la réduction ou l'élimination des obstacles tarifaires et non tarifaires aux échanges de biens et services environnementaux. Dans les deux cas, il sera crucial de définir l'étendue du mandat. Quels accords multilatéraux sur l'environnement peuvent être considérés comme ayant des « obligations commerciales spécifiques »? Les négociations s'achèveront-elles en privilégiant des mesures prises en vertu de certains accords multilatéraux sur l'environnement plutôt que d'autres?

Comme on l'a examiné, certains pays en développement se sont faits les champions de l'inclusion d'une forte dimension « développement humain » dans certains accords multilatéraux sur l'environnement. Par exemple, certains pays en développement veulent voir progresser l'inclusion du respect des connaissances traditionnelles dans les relations existant entre l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) et la Convention sur la diversité biologique. D'autres pays veulent s'assurer que le Protocole de Carthagène sur la sécurité biologique, la Convention de Bâle sur les déchets dangereux, la Convention de Rotterdam sur le consentement préalable en connaissance de cause et la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants ne compromettent pas la capacité des gouvernements des pays en développement de prendre des mesures commerciales afin de protéger leurs citoyens et leur environnement interne. Mais de nombreux pays en développement sont également préoccupés par le fait que ces négociations permettront de faire des accords multilatéraux sur l'environnement une exception générale, permettant l'adoption de mesures protectionnistes.

Le Programme de travail de Doha sur les biens et services environnementaux comporte à la fois des possibilités intéressantes et des risques pour les pays en développement. Libéraliser le commerce des produits environnementaux pourrait élargir l'accès des pays en développement aux écotecnologies et au savoir-faire environnemental. Et cela pourrait aussi ouvrir des marchés des pays industriels à des produits préférables du point de vue de l'environnement, venant des pays en développement, et notamment des produits agricoles organiques et des produits de la forêt exploités de façon viable (CNUCED, 2002). Mais les négociateurs des pays en développement doivent être vigilants pour s'assurer que le fait de privilégier certains biens environnementaux dans les négociations sur l'accès aux marchés ne va pas conduire à la mise en place d'obstacles tarifaires fondés sur les procédés de fabrication et

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

les méthodes de production. Ils doivent également suivre avec soin les négociations sur la libéralisation des services environnementaux. On craint en effet, que ces négociations soient utilisées pour ouvrir de force aux investisseurs étrangers des secteurs sensibles du point de vue à la fois de l'environnement et du développement tels que la forêt, la pêche et la distribution de l'eau.

Les négociations inscrites au programme de travail de Doha progresseront également sur les subventions à la pêche. De nombreux pays en développement et de nombreux écologistes ont trouvé un terrain d'entente sur l'appel à une réduction de ces subventions, qui faussent les marchés internationaux et entraînent certaines espèces vers l'extinction. Chaque année, ce sont de 14 à 21 milliards de dollars qui sont consacrés à tenter de sauver des pêcheries inefficaces – et cela représente l'équivalent de 20 à 25 % des recettes mondiales de la pêche. Ces subventions créent une surcapacité parmi les producteurs qui les reçoivent, les encourageant à surexploiter les bancs de poissons, compromettant ainsi la survie des espèces.

Le programme de travail de Doha, pour des organes de l'OMC autres que le Comité du commerce et de l'environnement, comprend d'autres domaines où auront lieu des négociations relatives à l'environnement et au développement humain. C'est le cas notamment de la relation entre l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce et la Convention sur la diversité biologique dans la perspective de la protection des connaissances traditionnelles et populaires, et les négociations sur la réforme des subventions agricoles, y compris celles qui sont conçues pour protéger l'environnement rural et promouvoir des modes de vie ruraux viables à terme.

Plusieurs questions d'importance critique pour les pays en développement sont ainsi relégués au Comité du commerce et de l'environnement pour un surcroît d'analyse. Le programme de travail de Doha invite ainsi le Comité à poursuivre son travail analytique sur les effets des mesures environnementales sur l'accès aux marchés, en particulier pour les pays en développement. Ce travail portera surtout sur les obligations d'écoétiquetage, sur les dispositions utiles de l'Accord sur les ADPIC et sur les situations où l'élimination et la réduction des restrictions et distorsions au commerce profiteraient à la fois au commerce international, à l'environnement et au développement (scénarios triplement gagnants). Ce travail se poursuivra aussi sur les questions non résolues relatives à l'internationalisation des coûts environnementaux, aux procédés et méthodes de production, où les règles de l'OMC entrent de plus en plus en conflit avec les perspectives d'une mondialisation des cycles de vie des produits, et l'élimination progressive des subventions internes sur les ressources énergétiques, l'industrie chimique et l'eau qui faussent le commerce et portent atteinte à l'environnement.

Enfin, durant les négociations prescrites par le programme de travail de Doha, le Comité du commerce et de l'environnement est appelé à faire office de forum où seront répertoriés et analysés les aspects des négociations relatifs au développement et à l'environnement, pour faire en sorte que la notion de développement durable soit dûment prise en compte. Cela laisserait aux gouvernements des pays en développement et à la société civile une nouvelle possibilité d'examiner l'impact potentiel sur l'environnement comme sur le développement des règles commerciales internationales en cours de négociation.

Sans de vigoureux nouveaux efforts des pays en développement et de leurs partenaires dans les négociations, le traitement des questions environnementales risque de rester peu satisfaisant dans les perspectives du développement humain. D'autres insti-

LE COMMERCE INTERNATIONAL ET LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT

tutions qui pourraient faire valoir leurs compétences au sujet de questions de cette nature, de façon à mieux refléter la perspective du développement humain, et par exemple la Commission du développement durable, n'ont pu intervenir ou n'ont pas été disposées à le faire. Le processus qui a conduit au Sommet mondial sur le développement durable, en septembre 2002, n'a guère contribué à faire progresser cette question.

Le plan de mise en oeuvre du Sommet mondial pour le développement durable réaffirme utilement que la politique commerciale devrait être conçue comme un moyen de réaliser le développement durable et d'éliminer la pauvreté. Il met en avant la nécessité de réformer les subventions qui sont contraires à la protection de l'environnement et d'apporter un appui aux marchés internes et internationaux des marchandises et des services respectueux de l'environnement. Le plan de mise en oeuvre rappelle les principes de Rio qui concernent la gestion des relations entre commerce et environnement en décourageant l'adoption de mesures commerciales unilatérales et en encourageant l'élaboration d'un consensus international sur les mesures qui permettraient de résoudre les problèmes environnementaux transfrontaliers ou mondiaux. Et il rappelle qu'il faut augmenter l'assistance technique et la création de capacités pour promouvoir une participation effective des pays en développement à la formulation des politiques commerciales et environnementales. Mais l'essentiel du texte avait été rédigé sur la base des accords existants, y compris le programme de travail de Doha, et il n'offre guère de directives concrètes sur la façon de résoudre les contradictions entre commerce, environnement et développement.

VERS UNE SOLUTION

Le débat sur le commerce et l'environnement reste polarisé, très vif, les pays en développement restant surtout sur la défensive. De nombreux pays en développement craignent le protectionnisme et une « captation verte » des politiques des écologistes actifs dans les pays industriels. Et ces pays craignent aussi, comme trop souvent, d'être les laissés-pour-compte dans les discussions multilatérales sur les grandes orientations. Pour ces raisons, le programme de travail après Doha souligne la nécessité d'assurer que les pays en développement participent effectivement à la fixation des normes et ont bien accès à des conseils juridiques, scientifiques et économiques.

Les pays en développement maîtres de leur destin, dûment informés, pourraient promouvoir un programme de travail positif, axé sur le développement humain, dans une nouvelle série de négociations sur le commerce et l'environnement. Ce programme de travail pourrait chercher à faire en sorte que :

- La politique commerciale permette aux pays de rechercher des solutions localement appropriées à leurs problèmes environnementaux internes sans craindre des sanctions imposées par les pays dont les priorités en matière d'environnement seraient différentes. Cette flexibilité devrait inclure l'aptitude à imposer des restrictions aux importations afin de protéger ces pays des risques pour la santé publique et pour l'environnement associés à certains produits.
- La relation, en pleine évolution, entre règles commerciales mondiales et accords multilatéraux sur l'environnement respecte le principe des responsabilités communes mais différenciées. Les normes environnementales internes visant à atteindre des objectifs environnementaux mondiaux doivent prendre en compte les disparités entre pays quant aux niveaux de développement économique et au potentiel

DEUXIÈME PARTIE. LES ACCORDS ET LES PROBLÈMES

financier et technique.

- Les efforts visant à libéraliser le commerce des biens et services environnementaux aident à répertorier les produits et les secteurs qui offriraient de nouvelles possibilités aux exportateurs des pays en développement, plutôt que de construire artificiellement de nouvelles conditions d'accès aux marchés.
- Les équipes dirigeantes des pays en développement et les représentants de la société civile participent pleinement et effectivement à l'évaluation de l'impact potentiel sur l'environnement et le développement de règles commerciales nouvellement négociées.
- Les négociations sur les questions environnementales soulevées par la réforme de l'agriculture et la réforme des droits de propriété intellectuelle tiennent compte de la dimension « développement humain ». Comme on l'a vu en détail dans d'autres chapitres, les initiatives, dans ce domaine, devraient permettre aux pays en développement de conserver des politiques commerciales qui contribuent à leur sécurité alimentaire et à la préservation des modes de vie ruraux (chap. 5) et qui assurent le respect des connaissances traditionnelles (chap. 11).

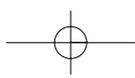
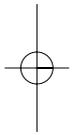
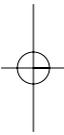
Toutes ces questions devraient être abordées dans le contexte du développement humain plutôt que dans l'unique perspective de la libéralisation des marchés ou de la protection de l'environnement. Il s'agit en effet de coordonner les mesures commerciales et environnementales de façon qu'elles puissent améliorer le potentiel humain et élargir les choix individuels. Tous les pays, en développement et industriels, devraient travailler à la réalisation de cet objectif.

RÉFÉRENCES

- CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement). 2002. *Rapport sur le commerce et le développement*. Genève.
- Ewing, K. P. et R. G. Tarasofsky, 1996. « The Trade and Environment Agenda: Survey of Major Issues and Proposals – From Marrakesh to Singapore ». Centre du droit de l'environnement, Bonn, UICN-Alliance mondiale pour la nature.
- Grossman, A. M. et A. B. Krueger, 1993. « Environmental Impacts of the North American Free Trade Agreement ». In P. Garber (dir. de publ.), *The US-Mexico Free Trade Agreement*. Cambridge (É.-U.), MIT Press.
- Jahan, Selim, 1998a. « Consumption, Natural Resource Use and Environment: Impact for Human Development ». Bureau du Rapport sur le développement humain, New York, Programme des Nations Unies pour le développement.
- , 1998b. « Environmental Damage: Unequal Human Impacts ». Bureau du Rapport mondial sur le développement humain, New York, Programme des Nations Unies pour le développement.
- Low, Patrick, 1992. « Trade and Environment: A Survey of Literature ». In Patrick Low, dir. de publ., *International Trade and the Environment*. Document de travail de la Banque mondiale 159. Washington.
- OMC, 2002. « Environmental Database for 2001 ». Note by the Secretariat on environment-related trade measures or provisions notified to the WTO Secretariat in 2001. WT/CTE/EDB/1. Genève.

LE COMMERCE INTERNATIONAL ET LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT

- Panayotou, Theodore, 1999. « Globalization and Environment ». In Programme des Nations Unies pour le développement, « Background Papers for the Human Development Report 1999 ». Vol. 1. New York, Bureau du Rapport mondial sur le développement humain.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement). 1998a. *Rapport mondial sur le développement humain, 1998*. Paris, ECONOMICA.
- , 1998b. *Trade and Environment: Capacity Building for Sustainable Development*. New York.
- , 1999. *Rapport mondial sur le développement humain 1999*. Paris, ECONOMICA.
- , 2000. *Rapport mondial sur le développement humain 2000*. Paris, ECONOMICA.
- , 2002a. « Environmental Standards and Trade Policy ». Document de base établi pour le projet Commerce et développement humain durable. New York, Programme des Nations Unies pour le développement.
- , 2002b. « Trade and Environmental Policy ». Document de base établi pour le projet Commerce et développement humain durable. New York, Programme des Nations Unies pour le développement.
- PNUD et Commission européenne, 2000. *Attacking Poverty while Improving the Environment: Towards Win-Win Policy Options*. New York, PNUD.
- PNUE (Programme des Nations Unies pour l'environnement), 2002. UNEP Brief on Economics, Trade and Sustainable Development. Genève.
- Rapetto, R., 1993. « Trade and Environment Policies: Achieving Complementarities and Avoiding Conflicts ». Washington, World Resources Institute.
- , 1995. « Jobs, Competitiveness, and Environmental Regulations: What Are the Real Issues? » Washington, World Resources Institute.
- Robinson, H. D., 1988. « Industrial Pollution Abatement: The Impact on the Balance of Trade ». *Canadian Journal of Economics* 21 (1): 187–99.
- Smith, K. et J. S. Espinosa, 1996. « Environmental and Trade Policies: Some Methodological Lessons ». *Environment and Development Economics* 1 (1): 19–40.
- South Asian Watch on Trade, Economics and Environment. 2000. « Trade, Environment and Sustainable Development in South Asia ». Briefing Paper 2. Kathmandu.
- Strutt, A. et K. Anderson, 1998. « Will Trade Liberalization Harm the Environment? The Case of Indonesia to 2020 ». Seminar Paper 98-04. University of Adelaide, Centre for International Economic Studies.
- Walter, I., 1973. « The Pollution Content of American Trade ». *Western Economic Journal* 11: 61–70.
- Whalley, John, 1996. « Trade and Environment, WTO, and the Developing Countries ». In Robert Z. Lawrence, Dani Rodrik et John Whalley, dirs. de publ., *Emerging Agenda for Global Trade: High Stakes for Developing Countries*. Policy Essay 20. Washington, Overseas Development Council.
- , 1999. « Developing Countries in the Global Economy: A Forward-Looking View ». In United Nations Development Programme, « Background Papers for the Human Development Report 1999 ». Vol. 1. New York, Bureau du Rapport mondial sur le développement humain.
- Wheeler, David et Ashoka Mody, 1992. « International Investment Decisions: The Case of US Firms ». *Journal of International Economics* 33: 57–76.



GLOSSAIRE

accès aux marchés : Mesure dans laquelle un pays permet les importations. Un ensemble varié d'obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce peut être utilisé pour limiter l'entrée de produits venant d'autres pays.

accès minimum : Quantité minimale d'importations autorisées dans un marché.

Accord de Cotonou : Accord conclu entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) en juin 2000 à Cotonou (Bénin). Il remplace la Convention de Lomé.

Accord général sur le commerce des services (AGCS) : Accord de l'OMC conclu à la fin du Cycle d'Uruguay. Il offre un cadre juridique au commerce des services et la libéralisation négociée et progressive des réglementations qui font obstacle à ce commerce. L'Accord couvre des domaines tels que les transports, les investissements, les services d'éducation, les communications, les services financiers, l'adduction d'eau, l'énergie et le mouvement des personnes physiques.

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) : Réunion multilatérale consacrée à des pourparlers et des négociations commerciales visant à encourager le commerce entre ses membres par la réduction des obstacles au commerce. Une série d'accords commerciaux ont été négociés, le premier en 1947. Le Cycle d'Uruguay, achevé en 1994, a créé l'Organisation mondiale du commerce qui a remplacé le secrétariat du GATT en 1995. Le GATT 1994 contient certains des principes fondateurs de l'OMC et ses accords initiaux.

accord plurilatéral : Les accords plurilatéraux de l'OMC se distinguent des accords multilatéraux en ceci qu'ils ne sont signés que par quelques pays membres qui choisissent de le faire, alors que tous les membres de l'OMC sont parties aux accords multilatéraux.

Accord sur l'agriculture. Accord de l'OMC en vertu duquel les membres s'engagent à améliorer l'accès aux marchés et à réduire les paiements de soutien intérieur et les subventions à l'exportation qui faussent les échanges.

Accord sur l'Europe : Accord conclu entre l'Union européenne et chacun des 10 pays d'Europe de l'Est (d'abord la Hongrie et la Pologne en 1994) créant des zones de libre-échange et établissant d'autres formes de coopération politique et économique dans la perspective de l'adhésion éventuelle de ces pays à l'Union européenne.

admission temporaire : Permission temporaire d'importer en franchise un article qui sera utilisé comme bien intermédiaire dans la production pour l'exportation.

Amis du Président : Experts choisis par la présidence d'une conférence pour diriger des groupes de travail durant la Conférence ministérielle de l'OMC tenue en novembre 2001 à Doha (Qatar).

Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) : Accord de l'OMC visant à établir des normes minimales de protection des droits de

GLOSSAIRE

propriété intellectuelle pour tous les produits et services, couvrant les droits d'auteur, les marques de commerce, les indications géographiques, les dessins industriels, les circuits intégrés, les brevets et les secrets de fabrication.

assistance technique liée au commerce : Service financé ou fourni par des donateurs et des organismes de développement pour renforcer les institutions relatives au commerce et accroître la capacité de commercer des pays en développement.

autorisation de négociation rapide : Autorisation accordée par le Congrès au Président des États-Unis de négocier rapidement des accords commerciaux. Le Congrès peut accepter ou rejeter un accord, mais ne peut modifier un accord déjà négocié. Disposition introduite dans la loi de commerce de 1974.

avantage absolu : L'aptitude d'un pays, comparé à un autre, à produire un bien à un moindre coût en ressources réelles.

avantage comparatif : L'aptitude d'un pays, comparé à un autre, à produire un bien à un coût relatif inférieur à celui d'autres biens. Dans les conditions de concurrence parfaite sur les marchés, les pays tendent à exporter les biens pour la production desquels ils ont un avantage comparatif.

Bretton Woods : Localité du New Hampshire (États-Unis) où, en 1944, a eu lieu une conférence qui a abouti à la création du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. Ces deux institutions sont connues depuis sous le nom d'institutions de Bretton Woods.

brevet : Droit légal aux recettes provenant de l'utilisation ou du contrôle d'un produit ou d'un procédé inventé, accordé pour une période fixe – habituellement 20 ans.

cartellisation : Formation d'un groupe d'entreprises qui cherchent à relever le prix d'un bien en limitant son offre. La notion est habituellement utilisée pour désigner des groupes internationaux, en particulier impliquant l'intervention de gouvernements ou d'entreprises publiques.

catégorie bleue : Ensemble des mesures considérées comme des exceptions à la règle générale selon laquelle les subventions liées à la production doivent être éliminées ou maintenues à un niveau minimal bien défini. La notion inclut des paiements directement liés à la taille d'une exploitation ou d'un cheptel, dès lors que l'activité soutenue limite la production.

catégorie développement : Ensemble des mesures proposées pour donner aux pays en développement la flexibilité nécessaire pour accroître leur production agricole intérieure, pour la consommation nationale, et pour d'autres mesures nécessaires afin d'assurer la sécurité alimentaire, protéger les moyens d'existence des agriculteurs et réduire la pauvreté.

catégorie orange : Ensemble des mesures de soutien intérieur considérées comme faussant la production et le commerce (à quelques exceptions près). Ces subventions sont sujettes à réduction en vertu de l'Accord sur l'agriculture.

catégorie verte : Ensemble des mesures de soutien des revenus et de subventions qui ne sont censées causer que de faibles distorsions du commerce, ou même aucune. Les subventions doivent être financées par les pouvoirs publics mais ne doivent pas comporter un soutien des prix. Les subventions visant la protection de l'environnement sont incluses ici. Aucune limite et aucune réduction ne sont exigées de ce soutien des revenus ou de ces subventions.

clause d'exemption : Clause figurant dans un texte juridique autorisant une dérogation temporaire à certaines de ses dispositions dans des situations d'urgence spécifiées.

clause d'extinction : Disposition, dans un texte de loi, prévoyant son abolition à une date

GLOSSAIRE

spécifiée, sauf prorogation expresse.

clause d'habilitation : Décision de 1979 du GATT d'accorder aux pays en développement « un traitement différencié et plus favorable, la réciprocité et une participation plus complète ». L'un des accords dits 'cadres', il permet aux membres de l'OMC d'accorder un tel traitement à des pays en développement sans le donner aussi aux autres parties contractantes.

clause de l'antériorité : Disposition figurant dans un accord –comme dans le cas du GATT mais non de l'OMC– permettant aux signataires de maintenir certaines lois de leur législation qui violent les dispositions de l'accord.

clause de la nation la plus favorisée : Engagement pris par un pays d'accorder à un autre pays le taux de droit le plus bas qu'il applique à tout autre pays. Toutes les parties contractantes à l'OMC s'engagent à appliquer le même traitement, l'une à l'égard de l'autre, en vertu de l'article premier du GATT. Quand un pays accepte de réduire les droits sur un produit particulier importé d'un autre pays, la réduction des droits d'applique automatiquement aux importations de ce produit venant de tout autre pays bénéficiant du traitement de la nation la plus favorisée.

clause de paix : Disposition de l'article 13 de l'Accord sur l'agriculture, destinée à réduire le risque de différend commercial durant la période où a lieu la réforme du commerce des produits agricoles, en particulier dans des pays industriels. La clause stipule que les subventions agricoles permises par l'Accord ne peuvent être remises en cause en vertu des autres accords de l'OMC. La clause expire à la fin de 2003. Si elle n'est pas renouvelée, son expiration soumettra les subventions agricoles aux mêmes disciplines que les subventions sur les produits industriels.

Codex Alimentarius : C'est le « code alimentaire » : il comprend l'ensemble des normes, des codes de pratique, des directives et recommandations relatives à la production et à la transformation des denrées alimentaires. La Commission du Codex est responsable de la codification de ces normes.

collusion : Coopération entre entreprises pour relever les prix et accroître les profits.

commerce intrasectoriel : Commerce par lequel un pays exporte et importe des biens classés dans le même secteur.

consolidation tarifaire : Engagement de ne pas accroître un taux de droits au-dessus d'un niveau convenu. Dès lors qu'un taux de droits est consolidé, il ne peut pas être relevé sans accorder de compensation aux parties affectées.

contingent d'importation : Quantité maximale ou valeur maximale d'une marchandise autorisée à entrer dans un pays durant une période donnée.

contingents tarifaires : Niveaux quantitatifs des importations de produits agricoles au-dessus desquels des droits plus élevés sont appliqués.

contrôle des changes : Restrictions imposées par un gouvernement ou une banque centrale sur la détention, la vente ou l'achat de devises.

crêtes tarifaires : Droit de douane unique, particulièrement élevé, souvent défini comme plus du triple du droit de douane nominal moyen.

croissance paupérisante : Quand une augmentation de la production pour l'exportation n'est pas absorbée par les marchés mondiaux, il se produit une grave détérioration des termes de l'échange du pays, imposant une perte de revenu réel qui dépasse l'augmentation primaire de revenu réel due à la croissance de la production.

Cycle d'Uruguay : Le dernier des cycles du GATT, qui a commencé en Uruguay en 1986 et s'est achevé en 1994, après près de huit ans de négociations. Les accords négociés

GLOSSAIRE

portent pour la première fois sur les droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce et au commerce des services; ils portent aussi sur des domaines traditionnels du commerce tels que l'agriculture et les textiles et vêtements. Son achèvement a amené à créer l'Organisation mondiale du commerce.

de minimis : Niveau de soutien interne en dessous duquel les subventions sont exemptes de l'obligation de réduction, quantifiées en termes monétaires par produit et, pour les mesures sectorielles, sur une base spécifique autre que les produits. Les niveaux de minimis sont de 5 % de la valeur de production de produits spécifiques (ou la valeur totale de la production agricole, pour les mesures non spécifiques par produit) pour les pays membres industriels et 10 % pour les pays en développement membres.

défaillance du marché : Le fait qu'un marché ne peut fournir certains biens ou services collectifs ou publics et ne peut affecter efficacement les ressources économiques, ce qui oblige l'État à intervenir.

déplacement des courants commerciaux : Détournement du commerce par l'effet de politiques commerciales exerçant un effet discriminatoire entre partenaires commerciaux, au détriment des producteurs plus efficaces (à coûts moins élevés) et au profit des producteurs moins efficaces (à coûts plus élevés). Le déplacement des courants commerciaux peut se produire quand certains fournisseurs échappent aux effets d'obstacles au commerce, contrairement à d'autres.

discrimination par les prix : Vente, par une entreprise, à différents acheteurs à des prix différents. Au niveau international, si le prix plus bas est celui qui est demandé pour l'exportation, il s'agit de dumping.

Document de stratégie de réduction de la pauvreté : Demandé par les conseils d'administration de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, ces documents décrivent les politiques et les mesures macroéconomiques, structurelles et sociales qu'un pays met en oeuvre pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté, avec l'indication des besoins de financement extérieur associés. Ces études de stratégie sont normalement préparées par les gouvernements, après un processus participatif impliquant des organismes de la société civile et des partenaires de développement tels que la Banque mondiale et le FMI, et sont exigées des pays qui cherchent à obtenir des prêts concessionnels et un allègement de leur dette au titre de l'initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE).

droit compensateur : Droit levé sur des marchandises importées dont la production a été subventionnée. Le droit est conçu pour compenser les effets de ces subventions.

droit nominal : Protection nominale accordée par un droit de douane – c'est-à-dire le taux indiqué du droit de douane. À comparer à « taux effectif de protection ».

droits ad valorem : Droits de douane calculés en pourcentage de la valeur de l'article. Comparer à « droits spécifiques ».

droits antidumping : Ces droits peuvent être imposés si le dumping des exportations lèse les producteurs de produits concurrents dans un pays importateur. Ces droits devraient être égaux à la différence entre le prix à l'exportation et la valeur normale du bien ainsi bradé.

droits de douane (ou tarifs douaniers) : Impôt sur les importations.

droits de douane moyens pondérés : Tarif douanier moyen d'un pays, pondéré par la valeur de ses importations. Il est facilement calculé : c'est le rapport des recettes tarifaires totales à la valeur totale des importations.

droits spécifiques : Droits de douane exprimés au moyen d'un montant fixe par unité de l'article taxable. Par exemple, 1 000 dollars sur chaque véhicule importé, 50 dollars

GLOSSAIRE

sur chaque tonne de blé. Comparer à « droit ad valorem ».

dumping : Il y a dumping quand les marchandises sont exportées à un prix inférieur à leur valeur normale, ce qui signifie généralement qu'elles sont exportées moins cher qu'elles ne sont vendues sur le marché intérieur ou sur des marchés tiers, ou encore à un prix inférieur à leur coût de production.

efficacité de Pareto : Critère stipulant que pour que toute modification d'une économie soit considérée comme socialement bénéfique, elle doit être telle que, si la situation d'une personne est améliorée, aucune autre personne n'est lésée.

engagement de plafonnement des droits : Engagement que prennent les pays de ne pas augmenter certains tarifs douaniers une fois les taux de droits consolidés.

engagement de prix : Engagement que prend une entreprise qui exporte de relever son prix dans un marché importateur, comme moyen de régler une action antidumping et de prévenir l'imposition d'un droit antidumping.

engagement spécifique : Dans l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), terme technique désignant les engagements que prennent les membres de l'OMC au sujet du traitement national et de l'accès aux marchés des services.

engagement unique : Disposition qui fait obligation aux pays d'accepter l'ensemble des accords conclus à l'issue des négociations commerciales multilatérales d'Uruguay (Cycle d'Uruguay), et non chacun d'eux isolément.

entreprise commerciale d'État : Organisme public responsable de l'exportation ou de l'importation de certains produits.

épuisement : Principe juridique selon lequel une fois qu'une société a vendu son produit dans un pays, son brevet est épuisé et elle n'a plus de droits sur ce qui arrive à ce produit. La notion s'applique à l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce. Cet accord n'examine pas expressément la question de l'épuisement international des droits de propriété intellectuelle, laissant à chaque pays membre le soin de décider s'il considère que le droit au brevet est épuisé du fait de la vente.

Équivalent tarifaire : Taux de tarif douanier ayant le même effet qu'un obstacle non tarifaire donné.

estimation du soutien au producteur : Mesure de la valeur globale des transferts bruts des consommateurs et des contribuables aux agriculteurs par suite des mesures prises. On parle également d'équivalent de subvention à la production.

EUROMED : Accord conclu entre les 15 membres de l'Union européenne et 12 partenaires méditerranéens sur leur coopération bilatérale, multilatérale et régionale, signé à Barcelone (Espagne) en 1995.

exemption : Dérogation autorisée aux termes d'un accord déjà négocié et légalement contraignant. Beaucoup de pays ont cherché et obtenu des exemptions à certaines obligations particulières découlant du GATT et de l'OMC.

externalité : L'effet direct de l'action d'un agent (personne physique, entreprise, gouvernement) sur d'autres agents, favorable (externalité positive) ou défavorable (externalité négative).

G-24 : Groupe créé en 1971, comprenant 24 pays en développement qui cherchent à promouvoir le point de vue des pays en développement sur des questions monétaires et de financement du développement. Le seul groupe formel de pays en développement reconnu par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale se réunit deux fois par an – avant les sessions de printemps et d'automne des institutions financières.

GLOSSAIRE

- G-7** : Groupe des sept principaux pays industrialisés –Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon et Royaume-Uni– dont les chefs d’État se sont rencontrés chaque année depuis 1976 pour des pourparlers économiques et politiques.
- G-77** : Groupe de pays en développement créé, aux Nations Unies, en 1964, pour formuler et promouvoir les intérêts économiques collectifs de ses membres et améliorer leur capacité de négocier. Initialement fondé par 77 pays en développement, il comptait 133 membres en 2002.
- G-8** : Le G-7 plus la Fédération de Russie; les chefs d’État se rencontrent chaque année depuis 1998 pour des pourparlers économiques et politiques.
- gradation** : Terme généralement utilisé dans le contexte du traitement préférentiel accordé aux pays à faible revenu, comme moyen ou ensemble de critères permettant de déterminer quand les pays cessent d’être admis à ces préférences.
- Groupe de Cairns** : Il comprend 18 pays en développement et industriels ayant, sur la libéralisation du commerce des produits agricoles, des vues identiques ou semblables : Afrique du Sud, Argentine, Australie, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Fidji, Guatemala, Indonésie, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Paraguay, Philippines, Thaïlande et Uruguay.
- groupe de pays ayant les mêmes préoccupations** : Groupe officieux de 13 pays en développement membres de l’OMC : Cuba, Égypte, Honduras, Inde, Indonésie, Jamaïque, Kenya, Malaisie, Pakistan, Ouganda, République dominicaine, Sri Lanka et Zimbabwe. La Jamaïque et la Chine sont des pays invités; Maurice est observateur.
- groupe spécial de l’OMC** : Groupe composé de représentants neutres qui peut être créé par le secrétariat de l’OMC, au titre des dispositions relatives au règlement des différends, pour examiner les faits d’une cause et remettre des conclusions et recommandations.
- importations parallèles** : Produits fabriqués et vendus par le détenteur du brevet (ou de la marque de commerce, ou par le propriétaire du droit d’auteur) dans un pays et importés dans un autre pays sans l’approbation du détenteur du brevet.
- indication géographique** : Mesure visant à protéger la réputation attachée à des marchandises venant d’un emplacement géographique particulier, en limitant l’utilisation possible des noms de lieu distinctifs et des appellations régionales aux articles effectivement produits dans ces emplacements.
- inspection avant expédition** : Certification de la valeur, de la qualité ou de l’identité des marchandises échangées, dans le pays exportateur, par des agences ou entreprises spécialisées, pour le compte du pays importateur. Cette méthode est traditionnellement utilisée comme moyen d’empêcher une surfacturation ou une sous-facturation; elle sert aussi maintenant de mesure de sécurité.
- intégration commerciale** : Processus de réduction des obstacles au commerce et participation accrue à l’économie internationale grâce au commerce.
- investissement de portefeuille** : L’acquisition d’actifs financiers tels que des actions, des obligations, des dépôts et des devises. Il s’agit habituellement de transactions transfrontalières ou entre devises.
- investissement étranger direct (IED)** : Acquisition par une entreprise, à l’étranger, d’actifs physiques tels que des usines et des équipements, le contrôle de gestion étant conservé par la société mère, en dehors du pays où a lieu l’acquisition. La notion inclut également les fusions et acquisitions d’entreprises dans un pays, par ou avec des sociétés d’un autre pays.
- investissements dans des installations nouvelles** : Création d’investissements productifs

GLOSSAIRE

tels que des usines ou des centrales électriques entièrement nouvelles, situées dans des emplacements nouveaux, à l'écart des zones industrielles existantes.

libéralisation des échanges : Réduction des tarifs douaniers et élimination ou libéralisation des obstacles non tarifaires.

licence obligatoire : Autorisation accordée par un gouvernement à un autre gouvernement ou à une entreprise de fabriquer ou de vendre un produit (par exemple un médicament) sans la permission du détenteur du brevet. Les licences obligatoires sont généralement délivrées dans l'intérêt général, notamment pour des raisons de santé publique ou de défense.

liste négative : Dans un accord international, liste d'articles, d'entités, de produits, par exemple, auxquels l'accord ne s'applique pas, étant entendu que l'accord s'applique à tout le reste. Comparer à liste positive.

liste positive : Dans un accord international, liste d'articles, de produits, etc., auxquels l'accord s'applique, sans aucun engagement de l'appliquer à quoi que ce soit d'autre. À comparer à liste négative.

maquiladora : Zone franche industrielle (ZFI) habituellement détenue par des intérêts étrangers, qui monte ou assemble des articles pour l'exportation en franchise, principalement vers les États-Unis. Mot apparu au Mexique durant les années 60.

marchés publics : Achat de biens et de services par les pouvoirs publics et les entreprises d'État.

marge bénéficiaire : Montant (ou pourcentage) dont le prix d'un article dépasse le coût marginal.

marge de dumping : Montant par lequel la valeur normale dépasse le prix à l'exportation ou le prix reconstitué, à l'exportation, de la marchandise en question.

marque de commerce : Marque distinctive ou nom de marque permettant d'identifier un produit, un service ou une société.

mécanisme d'examen des politiques commerciales : Mécanisme de l'OMC chargé de l'examen périodique des politiques commerciales et des pratiques commerciales des membres.

Mercosur : Marché commun réunissant l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay, connu comme Marché commun du Sud (Mercado Comun del Sur) créé par le Traité d'Asunción le 26 mars 1991. Le Chili et la Bolivie sont devenus membres associés en 1996 et 1997.

mesure de sauvegarde : Mesure de protection imposée d'urgence pour sauvegarder l'activité de producteurs nationaux d'un article spécifique, contre une augmentation brutale et imprévue des importations de cet article.

Mesure globale du soutien (MGS) : Indice qui mesure la valeur monétaire de l'appui qu'apporte l'État à un secteur. La Mesure globale du soutien dans l'Accord sur l'agriculture inclut les paiements directs versés aux producteurs, les subventions sur les intrants (par exemple l'eau d'irrigation), les mesures qui faussent les prix du marché pour les consommateurs (soutien des prix du marché) et les bonifications d'intérêt accordées dans les programmes de prêt relatifs aux produits de base.

mesures concernant les investissements liées au commerce des marchandises (MIC) : Accord de l'OMC visant à éliminer les effets de distorsion du commerce qu'ont des mesures relatives aux investissements prises par les membres. L'Accord n'introduit pas de nouvelles obligations, mais interdit simplement les mesures considérées comme non compatibles avec les dispositions du GATT 1994 s'agissant des produits

GLOSSAIRE

agricoles et industriels.

mesures de la zone grise : Obstacles au commerce qui se situent dans une zone juridiquement indistincte, avant le Cycle d'Uruguay. Par exemple, les restrictions volontaires d'exportation étaient des mesures de ce type, car elles violaient le principe de la nation la plus favorisée et le principe de la protection par le tarif douanier, et parce qu'elles étaient appliquées sans aucune sanction imposée par le GATT.

mesures non tarifaires : Toute décision d'un gouvernement ayant un effet potentiel sur la valeur, le volume ou la direction des échanges.

mesures sanitaires et phytosanitaires : Mesures de contrôle aux frontières nécessaires pour protéger la vie ou la santé des personnes, des animaux ou des plantes.

mode de fourniture : Terme propre à l'OMC désignant les modalités de la fourniture d'un service par un fournisseur ou un acheteur.

multifonctionnalité : Terme indiquant que l'agriculture remplit des fonctions autres que la simple production de denrées alimentaires et de fibres : préservation des paysages et des aménités du plein air, viabilité de l'économie rurale, protection du patrimoine culturel, sécurité alimentaire intérieure, prévention des risques de catastrophe et préservation de la diversité biologique.

norme : Règle, réglementation ou procédure spécifiant les caractéristiques qui doivent être présentes dans un produit (dimension, qualité, performance, sûreté). Quand ces normes défavorisent les producteurs étrangers, elles peuvent constituer un obstacle non tarifaire. Voir : Obstacle technique au commerce.

objectifs de développement du Millénaire : À l'Assemblée générale des Nations Unies, en 2000, les gouvernements se sont engagés à atteindre d'ici à 2015 les objectifs suivants : élimination de la misère et de la faim, réalisation de l'éducation primaire universelle, promotion de l'égalité entre les sexes et émancipation des femmes, réduction de la mortalité infantile, amélioration de la santé maternelle, lutte contre le VIH et le sida, le paludisme et d'autres maladies, durabilité environnementale et création d'un partenariat mondial pour le développement.

obligation de contrepartie : En tant que condition de l'importation dans un pays donné, obligation faite aux exportateurs étrangers d'acquérir des produits locaux ou d'investir dans le pays importateur.

obstacle technique au commerce : Effet limitatif du commerce résultant de l'application de réglementations ou de normes techniques telles que les règles d'essai, les règles d'étiquetage, la réglementation de l'emballage, les normes de commercialisation, les règles de certification, les règles d'indication de l'origine du produit, les règles relatives à la sécurité et à la santé publique, et les règles sanitaires et phytosanitaires.

obstacles non tarifaires : Désignation générale des obstacles au commerce international autres que les droits de douane ou les tarifs douaniers.

OMC plus : Accord commercial qui contient des obligations plus rigoureuses que le régime commercial multilatéral de l'OMC. Certains accords régionaux contiennent parfois des éléments 'OMC plus'.

option de refus : Celle qu'exerce un pays qui se retire d'un accord international.

organe d'appel : L'organe de l'OMC qui connaît des appels contre les conclusions des groupes spéciaux de règlement des différends.

Organe de règlement des différends : Le Conseil général de l'OMC, composé de représentants de tous les pays membres, se réunit en tant qu'Organe de règlement des différends pour administrer les règles et les procédures établies dans les différends

GLOSSAIRE

accords. Cet organe a alors la faculté de créer des groupes spéciaux, de superviser l'application des décisions arrêtées ou des recommandations, et d'autoriser la suspension de concessions ou d'autres obligations en vertu de divers accords.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) : Groupe de pays industriels qui « offre aux gouvernements un cadre dans lequel ils peuvent discuter, élaborer et perfectionner une politique économique et sociale ». En juillet 2002, l'OCDE comptait 30 membres.

paradoxe de l'agrégation : L'idée fautive selon laquelle ce qui est bon pour un pays est nécessairement bon pour tous les pays.

pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) : Groupe de pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, dont l'alliance avec l'Union européenne a été définie dans une série d'accords, de la Convention de Lomé à l'Accord de Cotonou.

pays du quadrilatère : Participants aux réunions quadrilatérales : Canada, Union européenne, Japon et États-Unis.

politique commerciale fondée sur des règles : Politique respectant des règles et des accords internationalement acceptés concernant le commerce, par exemple celles qui figurent dans le GATT 1947 et l'OMC.

politique de la concurrence : Politique destinée à protéger et à stimuler la concurrence sur les marchés en prohibant les pratiques commerciales anticoncurrentielles telles que les cartels, les partages de marché et la fixation des prix.

pratiques commerciales restrictives : Pratiques auxquelles se livrent des entreprises commerciales dans le but de limiter l'accès aux marchés et de restreindre la concurrence (par exemple par la formation de cartels).

prélèvement variable : Taxe sur les importations, qui varie avec le temps, afin de stabiliser les prix intérieurs des marchandises importées. Essentiellement, cette taxe est calculée pour être égale à la différence entre le prix intérieur cible et le prix mondial.

principe de précaution : L'idée selon laquelle lorsque les données scientifiques ne permettent pas de dire si un produit ou un procédé est sûr ou non, les instances politiques doivent interdire ou restreindre son usage jusqu'à ce qu'il soit établi que le produit est sûr. Appliqué au commerce, ce principe a par exemple été utilisé comme base de l'interdiction d'importer des organismes génétiquement modifiés.

prix de bradage : Mesure que prend une entreprise pour faire baisser abusivement ses prix, de façon que les entreprises rivales soient contraintes de fermer leurs portes, après quoi l'entreprise relève ses prix pour exploiter la situation de monopole qui en résulte pour elle.

procédés et méthodes de production (PMP) : Notion appliquée quand une politique commerciale d'un pays est motivée par son désir de s'assurer que les marchandises importées ont été produites d'une façon qui est conforme aux normes nationales ou internationales de production ou de transformation. Il s'agit souvent de normes environnementales.

procédure de demande et d'offre : Procédure de négociation fondée sur la présentation sur la table des négociations, par chaque partie, d'une liste de concessions demandée par les autres parties, suivie par une liste de concessions offertes, qui pourraient être accordées en réponse à de telles demandes.

produit intérieur brut (PIB) : Valeur totale des marchandises et des services nouveaux produits durant une année donnée, par tous les agents, dans le territoire d'un pays.

produit national brut (PNB) : Valeur totale des biens et services nouvellement produits

GLOSSAIRE

durant une année donnée, où que ce soit, par des facteurs de production nationaux.

produits de base : L'ensemble des produits de base comprend les produits primaires autres que les combustibles : produits agricoles primaires et minéraux.

programme incorporé : Plusieurs des accords convenus lors du Cycle de négociations multilatérales d'Uruguay précisent les dates futures de la poursuite de l'examen ou des négociations dans des secteurs ou des domaines précis, par exemple l'agriculture et les services. L'ensemble de ces examens ou négociations constitue le programme intégré.

programme positif : Initiative introduite par le Secrétaire général de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. Elle part de l'idée que dans les préparatifs de la Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Singapour en 1996, les pays en développement avaient cherché avant tout à s'opposer à l'inclusion de certaines questions (telles que les investissements) dans le programme de travail de l'OMC sans formuler de propositions ou de contrepropositions sur les questions qui les intéressaient.

progressivité des droits : Augmentation des droits en fonction du degré d'ouverture de l'article, les droits étant moins élevés sur les matières premières et les produits peu transformés que sur les produits finis. Par exemple, des droits faibles sur les tomates fraîches, plus élevés sur les tomates en conserve, et plus élevés encore sur le ketchup de tomate.

promotion des exportations : Stratégie de développement économique qui met l'accent sur l'essor des exportations, souvent par des politiques visant à aider les exportateurs au moyen de subventions.

proportion d'éléments d'origine locale : Obligation d'incorporer dans la fabrication d'articles dans un pays donné une certaine proportion d'éléments d'origine intérieure, ou locale.

protection d'une industrie naissante : Protection d'une industrie intérieure nouvellement créée.

protocole d'accession : Document légal indiquant les conditions et obligations que doit respecter un pays qui accède à un accord international ou qui devient membre d'une organisation internationale.

questions de Singapour : Les quatre questions à propos desquelles la Conférence ministérielle de l'OMC tenue en 1996 à Singapour a décidé de créer des groupes de travail : commerce et investissements, politique de la concurrence, transparence dans les marchés publics et facilitation du commerce.

recherche de rente : La rente économique résultant de l'application de politiques qui imposent un coût supplémentaire à la société (perte de revenu due aux détournements de ressources qui iraient normalement à des activités productrices, vers la recherche d'une rente) au-delà des distorsions de coût associées aux mesures qui engendrent ces rentes.

reconnaissance mutuelle : Acceptation par un pays de la certification par un autre pays de la conformité à une norme satisfaisante concernant l'aptitude, la performance, la sûreté, par exemple.

règle d'origine : Critère de détermination du pays d'origine d'un produit. Repose souvent sur la question de savoir si la production (la transformation) amène un changement dans la rubrique tarifaire (classification) ou dans le niveau de la valeur ajoutée dans le dernier pays où l'article a été transformé.

règle du fournisseur principal : Règle appliquée dans les procédures de négociation

GLOSSAIRE

bilatérale, voulant qu'une concession à l'importation d'un produit spécifique ne soit négociée qu'avec le pays qui est le principal fournisseur actuel ou potentiel du produit en question. On notera que le traitement de la nation la plus favorisée, à l'OMC, suppose que les concessions sont accordées à tous les autres membres.

règlement sur le mélange : Spécification de la proportion du contenu produit dans le pays dans les produits vendus sur le marché intérieur ou spécification de la quantité de marchandises produites dans le pays devant être achetées par un exportateur, pour une quantité donnée d'importations.

règlementation technique : Règles obligatoires ou normes spécifiant les caractéristiques que doit présenter un produit importé. Il s'agit le plus souvent de protéger la santé publique ou la sécurité.

rente de contingent : Montants payés par les négociants ou les producteurs, qui ont besoin de contingents, aux détenteurs de contingents dans un pays exportateur, pour des produits textiles ou des types de vêtements spécifiques destinés à des pays importateurs spécifiques. Dans la mesure où les rentes de contingent restent dans les pays exportateurs, elles représentent le montant du revenu transféré à ces pays par les pays importateurs. La rente de contingent est égale au prix intérieur du produit importé, diminué de tout droit de douane, moins le prix mondial, multiplié par la quantité importée.

restriction quantitative ou contingent : Mesure restreignant la quantité d'un bien importé ou exporté. Les restrictions quantitatives comprennent les contingents, l'octroi non automatique de licence, les règles de dosage de contenu, la restriction volontaire des exportations et les interdictions ou embargos.

restriction volontaire des exportations : Accord entre des pays importateurs et exportateurs, limitant à un maximum convenu pendant une certaine période les exportations d'un certain produit.

rétorsion : Décision prise par un pays à l'encontre d'un autre, pour avoir imposé un droit de douane ou un autre obstacle au commerce. Les formes de rétorsion comprennent l'augmentation des droits de douane, l'imposition de restrictions aux importations ou le retrait d'une concession commerciale qui avait auparavant été accordée. Dans le cadre de l'OMC, les mesures prises par un pays pour limiter le commerce autorisent la nation lésée à prendre une contre-mesure.

salle verte : La réunion d'un nombre limité de pays (qui souvent se choisissent eux-mêmes) pour travailler à un accord, entre eux, est désignée, dans le jargon de l'OMC, sous le nom de processus de la salle verte – d'après la couleur de la salle des bureaux du Directeur général du GATT où un grand nombre de ces réunions ont eu lieu durant le Cycle d'Uruguay. Après la création de l'OMC, ce processus a eu lieu tout particulièrement dans les négociations intenses qui précèdent les conférences ministérielles, ou qui ont lieu durant celles-ci, par exemple à Seattle et à Doha.

sélectivité : Application discriminatoire à certains pays, d'une règle, d'une réglementation ou d'une mesure commerciale.

suboptimalité de la protection douanière : Le fait que la protection douanière ne permet que partiellement de corriger une distorsion existant dans l'économie, quand la meilleure politique à cette fin ne peut être appliquée.

substitution (ou remplacement) des importations : Politiques visant à réduire les importations en produisant à leur place, localement, des biens et des services.

subvention à la production : Paiement par l'État, parfois implicite, à des producteurs pour encourager ou faciliter leurs activités et leur permettre de produire à un moind-

GLOSSAIRE

dre coût ou de vendre à un prix inférieur aux prix du marché.

subvention de contrepartie : Subvention subordonnée au paiement simultané ou à la contribution parallèle d'une industrie ou d'une entreprise.

subvention ne donnant lieu à aucune action : Type de subvention qui n'est pas interdit par les règles de l'OMC. Cependant, un pays membre peut répondre à l'octroi de subventions ne donnant lieu à aucune action en imposant des droits sur les importations qui sont subventionnées par les pays exportateurs.

système du prix maximal (ou minimal) : Spécification du prix le plus élevé (ou le plus faible) permis pour une importation donnée.

Système généralisé de préférences (SGP) : Système par lequel les pays à revenu élevé accordent un accès préférentiel à leurs marchés aux pays en développement.

tarification : Procédure consistant à transformer tous les obstacles non tarifaires en équivalents tarifaire.

taux effectif de protection : Il mesure la protection accordée à un secteur par le tarif douanier ou par d'autres obstacles au commerce sur les facteurs de production et les produits.

termes de l'échange : Le prix des exportations d'un pays par rapport à ses importations.

test de nécessité : Procédure permettant de déterminer si une politique limitant le commerce est nécessaire pour réaliser l'objectif indiqué.

test des besoins économiques : Exigences qu'un non-national doit satisfaire pour obtenir un permis de travail, pendant une période donnée, pour un emploi particulier. Pour s'assurer que des nationaux qui pourraient accomplir ce travail ont bien la possibilité de remplir le poste en question, il faut s'assurer qu'il n'y a pas déjà de nationaux qualifiés à cet effet.

Tout sauf les armes : Nom donné par l'Union européenne à un ensemble de mesures offertes aux pays les moins avancés en 2001, qui devraient éliminer les contingents et les droits sur toutes les exportations de ces derniers – sauf les armes.

traitement national : Engagement de traiter les producteurs et vendeurs étrangers comme les entreprises nationales.

traitement spécial et différencié : Principe selon lequel, à l'OMC, des privilèges spéciaux sont accordés aux pays en développement, les exemptant de certaines règles de l'OMC ou leur accordant un traitement préférentiel lors de l'application des règles de l'OMC.

union douanière : Groupe de pays formant un unique territoire douanier dans lequel les droits de douane et autres obstacles au commerce sont éliminés sur la plupart ou la totalité des échanges de produits provenant de ces pays, et dotés d'une politique commerciale extérieure commune (tarif extérieur commun) appliquée aux autres pays.

valeur ajoutée : Valeur de la production moins la valeur de tous les biens intermédiaires utilisés dans celle-ci.

valeur de la transaction : Prix effectif d'un produit, payé ou à payer, utilisé pour l'évaluation douanière.

valeur normale : Prix pratiqués par une entreprise qui exporte sur son marché national.

zone de libre-échange : Ensemble de pays qui ont adopté entre eux le libre-échange (tarif nul et aucune autre restriction au commerce), sans nécessairement modifier les obstacles que chaque pays oppose à des pays extérieurs au groupe.

zone franche industrielle (ZFI) : Zone ou région désignée où les entreprises peuvent

GLOSSAIRE

importer en franchise, dès lors que ces importations sont utilisées pour fabriquer des produits à exporter.

zone franche : Zone d'un pays où les biens importés peuvent être entreposés ou transformés, sans subir de droits d'importation. On parle aussi de port franc ou d'entrepôt.

