53
Oxfam – Document d'information

Les sables mouvants de Cancùn

Pourquoi un échec de la conférence de l'OMC menace les plus démunis

Résumé: En septembre 2003, les ministres du commerce du monde entier se réuniront à Cancun, au Mexique, pour lancer une nouvelle phase de négociations dans le cadre du Programme de Doha pour le développement. Ces négociations sont une opportunité pour réformer les règles commerciales injustes qui désavantagent systématiquement les pays les plus pauvres de la planète. Des actions urgentes sont nécessaires pour mettre un terme au dumping agricole, pour protéger l'accès à des médicaments bon marché et améliorer l'accès aux marchés. Les pays riches ont renié leurs engagements dans tous ces domaines. Cancun leur offre la possibilité d'agir conformément à leurs engagements pour que le commerce profite également aux plus pauvres.

Oxfam

POUR UN COMMERCE ÉQUITABLE

Résumé

Le commerce international peut jouer un rôle majeur dans la promotion du développement économique et la réduction de la pauvreté. Nous reconnaissons la nécessité pour toutes nos populations de tirer parti des possibilités accrues et des gains de bien-être que le système commercial multilatéral génère.

Déclaration ministérielle de Doha, novembre 2001

Tous les efforts que nous pourrions faire en matière d'exportations n'ont aucune valeur si les pays riches continuer à prêcher le libre échange et à pratiquer le protectionnisme.

Président Lula Da Silva, Forum Économique Mondial, 26 janvier 2003

Les pays riches n'ont pas tenu une promesse importante faite aux plus pauvres de la planète. Rassemblés à Doha, au Qatar, en novembre 2001, ils se sont engagés à un « cycle de développement » consacré à des négociations commerciales multilatérales. Des déclarations courageuses ont été prononcées sur la nécessité de travailler à une répartition plus équitable des bénéfices du commerce et à la mise en œuvre de mesures visant à renforcer les liens entre commerce et réduction de la pauvreté. **Presque deux ans plus tard, aucune des promesses faites à Doha n'a été tenue. La réunion des ministres de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) à Cancun en septembre 2003 est la dernière chance pour les pays riches d'honorer leurs engagements.**

Cancun est un moment clé pour les efforts de réduction de la pauvreté à l'échelle mondiale. Cette réunion fournit une opportunité de réformer les règles commerciales injustes qui désavantagent systématiquement les pays les plus pauvres de la planète et de leur donner une chance de partager la prospérité à l'échelle mondiale. Des mesures capitales prises à Cancun pourraient donner un nouvel élan à la mondialisation en réduisant les inégalités obscènes qui divisent pays riches et

pays pauvres et en libérant les forces qui pourraient sortir des millions de personnes de la pauvreté.

Pour les gouvernements du Nord, Cancun représente une opportunité de répondre aux demandes de changement exprimées par le public. Le commerce équitable est devenu un cri de ralliement populaire dans le monde entier. Plus de trois millions de personnes ont déjà ajouté leur voix au « Grand Vacarme », la pétition internationale de Oxfam pour un commerce équitable. Entre autres voix, celle des producteurs de coton de Zambie et des ouvriers de l'industrie textile en Inde, mais aussi celles de Kofi Annan et Desmond Tutu. Jusqu'à présent, les décideurs sont restés sourds à ces voix. Cancun leur offre la possibilité d'écouter, et d'agir.

Un succès à Cancun dépasserait de loin le cadre du commerce. A une époque où le multilatéralisme est dans le creux de la vague, une OMC réformée pourrait fournir les bases d'un renouveau de la coopération internationale. Par contre, un échec à Cancun signifierait pour l'OMC ce que la guerre en Irak a signifié pour l'ONU : une diminution de sa crédibilité et une marginalisation.

La responsabilité du résultat qui sortira de Cancun repose en grande majorité sur les représentants des pays riches. Lorsqu'ils ont approuvé un « cycle de développement » à Doha à la fin 2001, les pays industrialisés ont promis de modifier les politiques nuisant aux pays pauvres. Mettre cette promesse en pratique nécessitera des changements radicaux. Les pays à faibles revenus représentent plus de 40 % de la population mondiale, mais seulement 3 cents pour chaque dollar généré par les exportations. A l'autre extrémité, les pays riches représentent 15 % de la population mondiale et trois quarts des exportations mondiales. Une mondialisation basée sur de telles inégalités est intenable et ne vaut pas la peine d'être maintenue.

Des réformes fondamentales sont nécessaires si l'OMC veut jouer un rôle constructif afin que le commerce profite également aux pauvres. Dans certains secteurs, l'organisation doit en faire beaucoup plus. Pour que le programme de Doha atteigne ses

objectifs, il faut que les pays riches suppriment les politiques qui pénalisent les pays pauvres, y compris le dumping des exportations agricoles et les systèmes tarifaires portant préjudice aux importations en provenance des pays en développement. De telles politiques sont clairement anti-pauvres et, provenant de pays prêchant les vertus du libre échange, profondément hypocrites. Les règles de l'OMC devraient les interdire. Il est également capital que le programme de Doha mette en œuvre des règles plaçant les droits des pays pauvres à obtenir des médicaments bon marché avant les intérêts des grandes entreprises pharmaceutiques.

Dans d'autres domaines, l'OMC doit en faire beaucoup moins. L'attitude consistant à ramper devant le pouvoir des entreprises est au cœur de la crise de légitimité de l'organisation. Les pays industrialisés utilisent l'OMC afin de conquérir des marchés ouverts pour les entreprises transnationales originaires du Nord. L'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS) et les efforts visant à intégrer de nouveaux éléments – investissement, facilitation du commerce, concurrence et achats - au programme de Doha sont de bons exemples de la mise au pas dictée par les pressions du monde des entreprises.

La réforme du commerce agricole est un des défis les plus importants auquel est confronté le programme de Doha. Plus de trois quarts des pauvres de la planète – environ 900 millions de personnes – vivent dans des zones rurales, la plupart travaillant comme petits producteurs fermiers. L'Union européenne et les États-Unis, les deux superpuissances mondiales des subsides agricoles, ont promis à Doha de réduire leurs subsides aux exportations agricoles. Depuis lors, l'Union européenne et les États-Unis ont fait exactement le contraire en augmentant les subsides à leurs plus grands producteurs.

Les gouvernements du Nord dépensent aujourd'hui un milliard de dollars en subsides agricoles. Équivalents à six fois les montants dépensés en termes d'aide, ces subsides génèrent d'énormes surplus qui sont lancés sur les marchés mondiaux à des prix sans rapport avec les coûts

de production. Des producteurs de coton d'Afrique de l'Ouest aux producteurs de maïs du Mexique, des millions de producteurs des pays en développement reçoivent des prix moins élevés pour leurs produits et sont chassés de certains marchés en raison du dumping agricole. L'existence des fermiers les pauvres du monde est systématiquement détruite par les subsides accordés aux plus riches.

En raison des règles de l'OMC sur les brevets (les accords ADPIC), le danger reste grand que des médicaments vitaux deviennent inabordables pour les personnes vivant dans la pauvreté. A Doha, alors que les ministres du commerce avaient décidé de modifier les règles de l'OMC sur les brevets afin d'améliorer l'accès à des médicaments génériques moins chers, les pays riches, menés par les États-Unis, ont utilisé les négociations sur les termes précis de l'accord pour bloquer une solution constructive. Pour les pays en développement, cette promesse non tenue est le signe le plus frappant que le développement occupe toujours une place moins importante que les intérêts commerciaux des nations les plus puissantes. Si les ministres du commerce veulent effectivement aider les malades et les mourants et rendre une certaine légitimité à l'OMC, ils devraient admettre que les ADPIC sont mortellement blessés et commencer à les soigner.

Améliorer l'accès aux marchés est un élément vital pour que le commerce profite également aux plus pauvres. L'augmentation des exportations n'est pas une solution garantie pour réduire la pauvreté. Les bénéfices peuvent échapper aux pauvres (et c'est souvent le cas) et nuire à l'environnement. Pourtant, lié à des politiques internes incluant également les intérêts des plus pauvres, le commerce a le potentiel de servir de catalyseur puissant pour la réduction de la pauvreté. Le problème est que les pays riches aiment prêcher le libre échange avant de mettre en place des politiques protectionnistes qui nient les intérêts des pays pauvres. La conclusion logique de cette politique de deux poids deux mesures est que les même pays utilisent l'OMC pour exiger une libéralisation rapide des importations dans les pays en développement sans prendre en compte leurs besoins et situations spécifiques. Si on examine la situation à partir de la position du monde en développement, le principe guidant le comportement des pays riches peut être résumé très

simplement : « faites ce que nous disons, pas ce que nous faisons ».

Les pays en développement exportant vers des pays riches sont confrontés à des barrières commerciales quatre fois plus élevées que celles rencontrées par les pays industrialisés – et l'importation des produits fabriqués par les plus pauvres est confrontée aux barrières les plus élevées. Des vêtements fabriqués par des femmes du Bangladesh pénètrent sur le marché américain à un taux d'imposition 20 fois plus élevé que celui imposé aux produits en provenance de Grande-Bretagne. Le Vietnam – un pays comptant 23 millions de pauvres – paie plus de droits de douane que les Pays-Bas, même s'ils sont responsables d'un %age bien moins élevé des importations. Pour ajouter l'insulte au préjudice financier, les pays riches imposent des taxes plus élevées aux produits de confection qu'aux matières premières. Ceci entrave les efforts des pays en développement qui veulent ajouter de la valeur au niveau local et se diversifier pour sortir de la pauvreté. L'élimination des restrictions sur les importations de produits textiles et de vêtements pourrait créer à elle seule jusqu'à 27 millions d'emplois dans les pays en développement, beaucoup d'entre eux pour des femmes.

La plupart des systèmes de taxation partent d'un simple principe de gradation : plus on gagne, plus on paie. Les taxes commerciales des pays riches inversent ce principe. Ils appliquent les taux d'imposition les plus élevés aux pays les plus riches du monde, réservant leurs tarifs les plus prohibitifs aux produits fabriqués par les habitants les plus pauvres de ces pays. Si les pays riches appliquaient les mêmes principes que leurs politiques commerciales à leurs systèmes d'impôt sur le revenu, les mères célibataires à faibles revenus seraient taxées aux taux les plus élevés alors que les dirigeants d'entreprise évolueraient dans un monde virtuellement exempt de taxe. Par exemple, les taxes commerciales payées par le Bangladesh pour ses exportations vers les États-Unis sont quatorze fois plus élevées que celles payées par la France, même si les revenus français sont en moyenne quatorze fois plus élevés que ceux du Bangladesh.

Certains gouvernements du Nord défendent le protectionnisme dans les secteurs de l'industrie et de l'agriculture en faisant référence aux intérêts des pauvres de leurs pays. Cet argument est spécieux. En effet, des tarifs élevés pour les importations de vêtements bon marché sont finalement une taxe imposée aux consommateurs les plus pauvres. **Et dans le cadre de la Politique Agricole Commune, une famille européenne moyenne paie plus de $1000 par an non pas en faveur des nombreux fermiers européens en difficulté, mais en faveur des fermiers les plus riches et de l'agro-business.**

Faire reculer les exigences des entreprises devrait être une priorité absolue dans le programme de Doha. **L'Union européenne devrait mettre un terme à ses pressions incessantes visant à placer de nouveaux éléments à l'agenda du Programme de Doha, pressions visant à pousser les pays pauvres à accepter des investissements étrangers incontrôlés.** Les négociations de l'OMC dans ce domaine mèneront à des règles que les pays en développement ne veulent pas, dont ils n'ont pas besoin et qu'ils ne peuvent pas se permettre. Elles surchargeront également un agenda déjà plus que plein.

Ce document se penche brièvement sur l'origine du programme de Doha et examine ensuite quatre questions qui seront essentielles pour évaluer le succès ou l'échec de Cancun : l'agriculture, les brevets et la santé publique, l'accès aux marchés et les investissements. Ce document suggère également les éléments-clés suivants pour un succès :

Dumping agricole

- Une interdiction de toutes les formes de subsides directs ou indirects aux exportations agricoles, y compris les crédits à l'exportation, d'ici à 2005 ;
- Un engagement de « récolte précoce » pour éliminer tous les subsides à la production et à l'exportation pour le coton et le sucre ;
- Les pays en développement devraient conserver le droit de limiter les importations afin de réduire la pauvreté et d'assurer la sécurité alimentaire.

Brevets et santé publique

- Pas de restrictions sur les importations de versions génériques bon marché de nouveaux médicaments vers les pays en développement, conformément aux engagements pris à Doha ;
- Les règles de brevets de l'OMC devraient être réformées afin de donner aux pays en développement une plus grande liberté pour décider quand introduire des niveaux élevés de protection par brevet pour les médicaments, en fonction de leurs besoins en matière de santé publique et de développement ;

Accès aux marchés

- Accès sans taxes et sans quotas dans les pays industrialisés pour tous les pays à bas revenus ;
- Dans les pays industrialisés, pas de tarifs plus élevés pour les importations en provenance de pays en développement que pour celles en provenance de pays industrialisés ;
- Suppression immédiate des quotas pour les produits textiles et les vêtements et plafond de 5 % pour les tarifs ;

Investissements

Supprimés de l'agenda de l'OMC.

- Renforcement des Règles déjà existantes de l'OCDE pour les Entreprises Multinationales.
- Réforme des règles de l'OMC sur les investissements afin de permettre l'imposition des exportations et l'application de règles compatibles avec la situation locale pour les investisseurs étrangers.
- Moratoire sur les négociations de l'AGCS jusqu'à ce que les implications de l'accord sur le développement soient correctement évaluées.

1 Origines du « Cycle de Développement »

En septembre 2003, les ministres du commerce de 146 pays se réuniront dans la ville touristique mexicaine de Cancun. L'objectif est d'entamer la prochaine phase du « cycle de développement » des négociations sur le commerce mondial. Derrière le jargon impénétrable qui accompagne les négociations de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), la réunion de Cancun soulève deux questions fondamentales. Le système multilatéral de commerce basé sur des règles va-t-il survivre ? Et l'OMC peut-elle jouer un rôle constructif pour que le commerce profite également aux pays et aux populations les plus pauvres de la planète ? Les réponses à ces questions auront une influence majeure sur le futur de la mondialisation – et sur les perspectives de vaincre la pauvreté à l'échelle mondiale.

L'échéance optimiste pour atteindre un accord général sur le programme de Doha est le 1er janvier 2005. Mais de manière générale, les progrès ont été lents et ont été bloqués dans des domaines d'une importance capitale pour les pays en développement. Les échéances pour résoudre des problèmes censés être abordés au début du processus sont dépassées depuis longtemps. Ces problèmes incluent l'accès aux marchés, l'agriculture et les droits de propriété intellectuelle liés au commerce, autant d'éléments centraux d'un cycle de développement. Des progrès dans ces domaines auraient aidé à développer la confiance. Cela aurait également évité de reporter tout jusqu'à un sprint de dernière minute durant lequel les capacités de négociation seront mises à rude épreuve. Il est compréhensible que les gouvernements des pays en développement soient frustrés et fâchés devant le refus des gouvernements du Nord d'honorer leurs engagements.

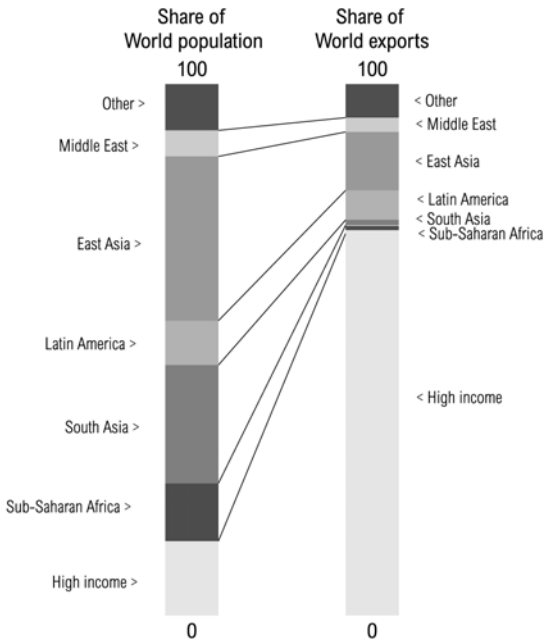
Ils ne sont pas les seuls. En tant qu'institution, l'OMC est plus que jamais soumise à l'attention minutieuse du public. L'époque où les négociations commerciales multilatérales pouvaient se tenir derrière des portes closes est révolue depuis longtemps. Des groupes de la société civile se sont mobilisés à une échelle

sans précédent pour le « cycle de développement » - et ils demanderont des comptes aux gouvernements du Nord pour leurs actions (ou manque d'action).

Dans le monde entier, le commerce international est devenu un centre d'attention pour un mouvement de masse de plus en plus large. Ce mouvement reflète l'importance du commerce comme source de notre interdépendance mutuelle, d'une prospérité partagée et d'un engagement partagé à réduire la pauvreté. Oxfam fait partie de ce mouvement pour de nouvelles règles commerciales. Trois millions de personnes ont rejoint le « Grand Vacarme » de Oxfam, une pétition dont l'exigence centrale est le commerce équitable. Les signataires couvrent des fermiers de pays en développement et des femmes travaillant dans des zones de libre échange, mais aussi des citoyens concernés du monde industrialisé.

Le commerce international a le potentiel d'agir comme un levier puissant de réduction de la pauvreté. Comme le montre l'expérience de certaines parties de l'Asie de l'Est, le commerce peut permettre aux pays pauvres – et aux plus pauvres des habitants de ces pays – d'accéder à de nouvelles opportunités d'emploi et de création de revenus et à de nouvelles technologies. Dans le cadre de la mondialisation, le commerce est devenu un moteur de plus en plus important d'interdépendance à l'échelle mondiale, avec des exportations s'élevant à deux fois le niveau de la croissance des revenus au niveau mondial. Pourtant, malgré tout son potentiel positif, les bénéfices du commerce international restent inégalement distribués **(Figure 1) :**

Fig 1.
Shares of world population and exports:
selected regions and country groupings (2001)



Source: Derived from World Bank, World Development Indicators (2002) and Global Economic Prospects (2003)

- Alors qu'ils représentent

14 % de la population mondiale, les pays à revenus élevés représentent 75 % des exportations mondiales.

- Les pays à bas revenus, qui représentent 40 % de la population mondiale, représentent trois % du commerce mondial.
- La Grande-Bretagne représente un %age plus important des exportations mondiales que l'Asie du Sud et l'Afrique subsaharienne combinées.
- Dans le monde en développement, le succès des exportations reste fortement concentré. Pour les produits de confection, cinq exportateurs représentent presque deux tiers du total des exportations des pays en développement.[1] La région la plus pauvre du monde, l'Afrique subsaharienne, a vu sa part dans les exportations mondiales diminuer de 1.2 à 1 %.[2] L'Amérique latine a vu sa part augmenter, mais uniquement en raison de la croissance rapide des exportations du Mexique[3].

La participation au commerce crée des gagnants et des perdants, et les pauvres sont représentés de manière disproportionnée dans la dernière catégorie. Au sein même des pays, les bénéfices du commerce échappent souvent aux plus pauvres. En raison de leur manque d'accès à l'éducation, aux capitaux et aux marchés, les pauvres sont souvent les derniers à profiter des opportunités créées par le commerce. Et ils sont souvent les premiers à souffrir des conséquences de la concurrence accrue, par exemple lorsque les importations de produits agricoles ou de confection remplacent la production locale. Dans certains cas, le commerce a des conséquences contradictoires. Dans le cadre de la mondialisation, la production destinée à l'exportation a permis à des millions de femmes d'accéder au marché du travail, créant ainsi de nouvelles sources de revenus. Mais dans de nombreux pays, l'augmentation des revenus a été de pair avec une vulnérabilité accrue associée à un échec de protéger même les droits du travail les plus élémentaires.

Le programme de Doha ne peut pas aborder tous les problèmes liés au commerce et au développement. En l'absence de mesures visant à redistribuer les actifs et les opportunités en faveur des plus pauvres, à renforcer les droits

des femmes et à donner aux groupes exclus une place plus importante dans la définition des politiques, le développement du commerce peut agir comme une force de polarisation. C'est la raison pour laquelle la politique commerciale doit être au cœur de stratégies plus larges de réduction de la pauvreté. Le programme de Doha peut aborder certaines des causes fondamentales des injustices engendrées par le commerce qui renforcent la pauvreté et les inégalités à l'échelle mondiale.

Le début des négociations est tout sauf encourageant. La croissance commerciale mondiale s'est relevée en 2002, mais à moins de un tiers de la moyenne de sept % enregistrée dans les années 90. De plus, ce rétablissement fragile s'est accompagné de profonds problèmes structurels dans les pays industrialisés. Le déficit commercial des États-Unis a atteint six % du PIB et tant l'Europe que le Japon sont prisonniers d'un cycle de faible croissance et de chômage élevé. Des déficits commerciaux élevés, une faible croissance et un chômage élevé dans les pays riches seront inévitablement utilisés par certains comme prétexte pour éviter l'ouverture de leurs marchés aux pays pauvres.

Le régionalisme et le bilatéralisme représentent une autre menace. A la fin 2001 existaient environ 179 accords commerciaux régionaux, couvrant presque la moitié du commerce mondial des marchandises[4]. L'Union européenne a créé un large éventail d'accords régionaux et bilatéraux, mais ce sont les États-Unis qui ont les projets les plus ambitieux en la matière. Par le biais de la Zone de Libre Échange des Amériques, l'administration Bush négocie actuellement avec 33 gouvernements pour créer une zone régionale de libre échange qui englobera environ 800 millions de personnes et deviendra la plus grande du monde. Les accords commerciaux bilatéraux ont également le vent en poupe. Les États-Unis ont récemment conclu des accords de libre échange avec le Chili, la Jordanie et Singapour.

La plupart des accords régionaux et bilatéraux contiennent des dispositions fortement inégales, les pays en développement obtenant des améliorations limitées de leur accès aux marchés alors qu'ils sont obligés d'introduire de vastes mesures de

libéralisation et de cédér aux exigences des grandes entreprises en matière de propriété intellectuelle. Un échec à Cancun accélérerait inévitablement la tendance vers encore plus de traités régionaux et bilatéraux inégaux, désavantageant encore plus les pays en développement dans des processus déjà risqués.

Dans le programme de Doha, un des défis les plus difficiles pour les gouvernements des pays riches sera de rompre avec les anciennes pratiques et de respecter les principes démocratiques. L'OMC est souvent décrite comme un modèle de démocratie fonctionnant sur la base formelle de un pays, une voix. Le processus de décision se base sur le « consensus ». Cependant, il y a un fossé énorme entre le système formel de gestion et les réalités informelles des politiques de pouvoir. Derrière la façade démocratique, les décisions sont souvent prises lors de réunions bilatérales informelles dont la plupart des pays en développement sont exclus. Les négociateurs de pays en développement se plaignent souvent des pressions que font peser sur eux les pays industrialisés, ces derniers temps sur des sujets tels que les investissements et les services.[5]

Les récentes négociations entre l'Union européenne et les États-Unis en vue d'obtenir un accord bilatéral sur l'agriculture, les tentatives incessantes de l'Union européenne de faire passer un accord sur les investissements malgré l'opposition des pays en développement et le refus des États-Unis de placer les intérêts des pays en développement avant ceux de l'industrie pharmaceutique internationale en matière de brevets suggèrent que les vieilles habitudes ont la vie dure. Il est nécessaire de mettre en place un ensemble de règles de base claires afin de garantir que les négociations de Cancun seront générales et transparentes et que chaque texte sera adopté par réel consensus.

2 Réforme du commerce agricole : la fin du dumping sur les plus pauvres

L'engagement pris à Doha : *« nous nous engageons à mener des négociations globales visant à : des améliorations substantielles de l'accès aux marchés ; des réductions de toutes les formes de subventions à l'exportation, en vue de leur retrait progressif; et des réductions substantielles du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges. »*

L'échéance pour un accord sur un texte de négociation : 31 Mars 2003

Statut actuel : Pas d'accord sur le moindre élément d'un texte

Le problème du dumping

Certains négociateurs commerciaux ont la mémoire courte. De nombreux pays en développement ont accepté le lancement d'un nouveau cycle commercial avec l'idée précise que celui-ci créerait des règles destinées à éliminer les subsides à l'exportation. Pascal Lamy, le commissaire au commerce de l'Union Européenne, a une interprétation différente de la déclaration de Doha : « Nous ne pouvons pas dire aujourd'hui que nous pouvons éliminer les subsides à l'exportation… notre niveau actuel de réformes ne nous permet pas de dire que nous sommes à même de le faire. » [6]

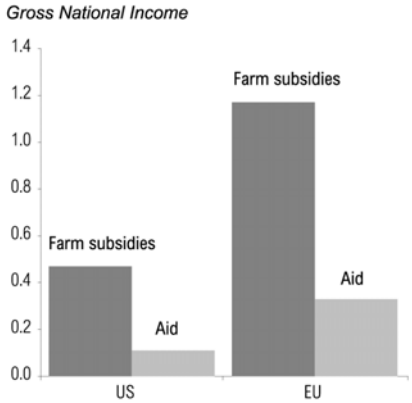
Ces déclarations témoignent de l'état lamentable dans lequel se trouve la réforme agricole – et la prévalence de normes à deux niveaux dans le commerce mondial. Le dumping agricole par les pays riches est une cause majeure de pauvreté dans les pays en développement. En l'absence de nouvelles règles visant à interdire cette pratique, aucun accord sur un « cycle de développement » ne vaudra le papier sur lequel il est écrit.

Trois quarts des personnes survivant avec moins de $1 par jour dans les pays en développement – environ 900 millions de

personnes – ont une chose en commun : ils vivent et travaillent dans de petites exploitations agricoles dans des zones rurales. La croissance agricole basée sur la production par de petits exploitants est une des forces les plus puissantes en matière de réduction de la pauvreté. C'est également une source vitale d'échanges internationaux pour de nombreux pays en développement, s'élevant souvent à plus de la moitié des bénéfices provenant des exportations. Dès lors, le prix des produits agricoles a une influence fondamentale sur la pauvreté rurale et sur les perspectives de croissance économique pour un grand nombre de pays.

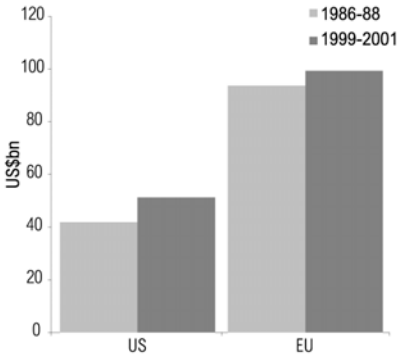
Panel 1.
Subsidising dumping: agricultural support in rich countries.

Fig 2.
Farm subsidies and development assistance: shares of Gross National Income (2001)



Source: OECD data

Fig 3.
Agricultural support since the Uruguay Round: US and EU Producer Support Estimates



Source: OECD, Agricultural Policies in

Les subsides à l'agriculture des pays riches mettent à mal les possibilités d'accès aux marchés des petits exploitants agricoles. Le problème fondamental est le suivant : les pays industrialisés dépensent plus d'un milliard de dollars par jour pour soutenir leur agriculture – six fois le montant qu'ils dépensent en aide (**Figure 2**). L'aide à l'Afrique, la région la plus pauvre de la planète, équivaut à deux semaines de dépenses en subsides agricoles. Pour mettre ces chiffres en contexte, le soutien fourni aux producteurs agricoles des pays riches est plus élevé que le revenu total de tous les habitants du monde vivant avec moins de 1 dollar par jour, soit 1 milliard 200 millions de personnes.

Le soutien à l'agriculture du Nord destiné à atteindre des objectifs sociaux et environnementaux peut être justifié. Le problème est que la plupart des subsides du Nord sont fournis de manière à soutenir la production, créant ainsi d'énormes surplus. Les consommateurs et les contribuables paient l'addition pour le système qui génère ces surplus, et ils paient encore une fois pour subsidier leurs exportations à des prix sans aucun rapport avec les coûts de production. Ce cycle de surproduction et de dumping d'exportations court-circuite les producteurs agricoles des pays en développements sur les marchés mondiaux et locaux, tirant ainsi à la baisse les revenus des ménages. A eux deux, les États-Unis et l'Union européenne représentent près de deux tiers des subsides agricoles des pays industrialisés. Alors qu'ils avaient promis de diminuer leur soutien à l'agriculture lors du dernier cycle de négociations commerciales mondiales, les deux « superpuissances des subsides à l'agriculture » l'ont en fait augmenté (**Figure 3**).

La politique de l'Union européenne en matière de sucre est l'un des pires exemples de dumping des exportations. L'Europe produit du sucre à un coût trois fois plus élevé que les pays plus efficaces, comme le Malawi et la Zambie. Des tarifs élevés et d'autres mesures de soutien des prix gardent les concurrents à distance. Cette situation crée des incitants à la production qui génèrent des surplus de sept millions de tonnes par an, ce qui fait de l'Union européenne le plus grand exportateur du monde – on estime que ces exportations diminuent d'un cinquième les prix sur les marchés mondiaux. Elles poussent également les producteurs moins chers hors des marchés régionaux. Dans le même temps, les restrictions sur les importations du Mozambique vers l'Union européenne impliquent des pertes de près de 100 millions de dollars par an pour le pays – presque autant que ce que le pays reçoit en aide européenne.

Le sucre n'est pas un cas isolé. Les exportations subsidiées de produits laitiers en provenance de l'Union européenne ont causé de graves problèmes à un certain nombre de pays. Lorsque l'Inde a libéralisé son marché des produits laitiers en 1997, le pays a rapidement été envahi par des surplus de l'Union européenne, ce qui a entraîné de graves pertes pour les petits producteurs. A l'époque, les subsides européens pour les

produits laitiers étaient équivalents à plus de 40 % du prix de production.

Les États-Unis

Les négociateurs commerciaux américains sont de grands critiques de la Politique Agricole Commune (PAC). Ils aiment mettre l'accent sur les avantages de l'ouverture des marchés pour l'agriculture mondiale. Cependant, tout comme l'Union européenne, leur rhétorique en matière de politique commerciale est difficilement compatible avec les réalités de la politique agricole.

Prenons le cas du coton. En matière de subsides à la récolte, les 25.000 fermes de coton américaines sont les mieux servies. Elles reçoivent 3 milliards de dollars de soutien par an. Les États-Unis étant le plus grand exportateur mondial de coton, avec plus d'un tiers du marché mondial, ce soutien a des implications sur les marchés du monde entier. Selon l'International Cotton Advisory Committee, ces subsides entraînent une diminution de près de 25 % des prix mondiaux. Les producteurs africains en subissent les conséquences.

Rien qu'en Afrique de l'Ouest, entre 10 et 11 millions d'agriculteurs dépendent du coton comme principale source de revenus ; sa récolte est un produit d'exportation majeur pour des pays comme le Mali, le Burkina Faso et le Bénin. Des prix plus bas sur les marchés mondiaux liés directement aux subsides américains coûtent chaque année environ 200 millions de dollars à la région. En d'autres termes, les subsides agricoles américains réduisent d'environ un % le PIB du Mali et du Burkina Faso. Le coût humain pour les ménages est plus difficile à évaluer. Des prix mondiaux plus bas pour le coton signifient une moins bonne nutrition, des enfants retirés de l'école et une incapacité de faire face aux coûts de santé. Rien que pour le Bénin, on estime que la réduction des prix mondiaux liée aux subsides américains fait basculer un quart de million de personnes du mauvais côté du seuil de pauvreté.

Le dumping au Mexique

Ce n'est pas uniquement sur les marchés d'exportation que les agriculteurs des pays en développement font face à une concurrence inéquitable. Leurs marchés locaux sont souvent envahis par des importations bon marché en provenance de pays riches qui mettent à mal leur production et réduisent les revenus des ménages. Les programmes de libéralisation des importations du FMI et de la Banque mondiale ont aidé à renforcer cette concurrence injuste. En Afrique, le dumping européen de produits laitiers a chassé les agriculteurs des marchés locaux et renforcé la dépendance vis-à-vis des importations. Mais les problèmes ne sont pas limités aux pays à bas revenus.

Dans le cadre de l'Accord sur le Libre Échange d'Amérique du Nord (ALEAN), le Mexique a progressivement libéralisé les importations de maïs américain. Dans le même temps, le secteur local du maïs traverse une crise aiguë. Les revenus des ménages sont en chute libre et les producteurs de maïs migrent afin d'échapper à la pauvreté rurale. La crise atteint ses proportions les plus graves dans l'état du Chiapas, la partie pauvre au Sud du pays. Cet état compte environ 250.000 ménages qui cultivent le maïs et trois quarts d'entre eux vivent maintenant en dessous du seuil de pauvreté.

Le Ministère américain de l'Agriculture utilise le cas du Mexique comme illustration de l'avantage comparatif de l'agriculture américaine et du triomphe du libre échange. La réalité est plus prosaïque. En 2000, ce ministère a accordé 10 milliards de dollars de subventions aux producteurs de maïs américains, soit environ dix fois le budget total de l'agriculture au Mexique.

Oxfam estime à entre 105 et 145 millions de dollars les subsides implicites à l'exportation utilisés pour le dumping des surplus américains au Mexique. Ce montant est de la même amplitude que le revenu total de *tous* les producteurs de maïs du Chiapas. En d'autres termes, les plus pauvres agriculteurs du Mexique sont en concurrence non pas avec les producteurs

de maïs américains, mais avec le plus riche budget du monde – et cette compétition n'a qu'une seule issue possible.

Une des ironies suprêmes des récentes négociations commerciales consacrées à l'agriculture a été la décision américaine de porter plainte contre le Mexique pour dénoncer la mise en place de taxes anti-dumping sur les importations de riz en provenance des États-Unis.[7] Ces actions du gouvernement mexicain résultaient d'une part d'inquiétudes face aux problèmes rencontrés par les petits producteurs de riz dans des états tels que Campeche et Veracruz et d'autre part par les menaces pesant sur les existences d'environ trois millions de personnes travaillant dans le secteur du riz.

Les États-Unis ont exprimé leur indignation face aux actions du gouvernement mexicain, affirmant que ces dernières représentent une violation du principe de libre échange. Comme dans d'autres secteurs, les faits racontent une autre histoire. Selon l'OCDE, le soutien du gouvernement américain au secteur du riz des États-Unis représentait environ la moitié de la valeur de la production en 2001.

Qui sont les gagnants de la foire aux subventions agricoles ?

Tout comme pour le protectionnisme dans le secteur de l'industrie, les gouvernements du Nord justifient souvent le soutien à l'agriculture en faisant référence aux intérêts des populations pauvres de leurs propres pays. Le ministre français de l'agriculture aime présenter la PAC comme un élément du « modèle social » européen. Aux États-Unis, l'administration Bush défend des niveaux élevés de soutien en faisant référence aux intérêts des petites fermes familiales.

En réalité, les systèmes de subsides à l'agriculture sont régis par un principe différent : plus vous êtes grand, plus vous recevez. En 2001, les 50 % les plus pauvres des fermes américaines ont reçu cinq % des subsides agricoles gouvernementaux ; les sept % les plus riches ont reçu la moitié du total des paiements. Dans l'Union européenne, environ cinq % des fermes reçoivent la moitié des subsides de la PAC. En Grande-Bretagne, 870 fermes reçoivent des subsides de plus de 200.000 euros, soit dix % du total des paiements. La raison de cette répartition biaisée est que ces subsides sont liés à la production actuelle, ou à la taille du pays et à la production passée.

Oxfam a comparé la répartition des subsides agricoles aux États-Unis et dans l'Union européenne avec la répartition des revenus au Brésil, un des pays les plus inégaux du monde, au moyen du coefficient de Gini.[8] Les résultats sont instructifs. Le coefficient de Gini pour le Brésil est de 0.60 alors qu'il est de 0.77 pour les subsides européens et de 0.79 pour les américains.

Les subsides agricoles entraînent des gains inattendus pour les barons du coton texans, les grands producteurs de céréales du bassin parisien et les producteurs de sucre de l'est de l'Angleterre. Sauf risque d'erreur, il ne s'agit pas vraiment de candidats potentiels à l'aide sociale. Les grandes exploitations sucrières de Grande-Bretagne reçoivent chacune £60.000 (86.057 euros) de subsides et les grandes entreprises, comme British Sugar, reçoivent également une part importante du gâteau. Aux États-Unis, dix producteurs industriels de coton se sont partagés 17 millions de dollars en 2001. De même, certains des principaux bénéficiaires de la PAC en France sont ses agriculteurs les plus riches, alors qu'un quart des fermes françaises ne reçoivent rien du tout.

L'assistance aux riches agriculteurs et à l'agro-business est financée par des taxes régressives sur les plus pauvres. Et chaque citoyen de l'Union européenne paie 250 dollars par an pour financer les paiements de la PAC consacrés principalement aux plus riches agriculteurs européens et aux intérêts de l'agro-business. Derrière le budget de la PAC se cache un système d'assistance aux riches agriculteurs et aux

intérêts de l'agro-business financé par l'ensemble de la population. Il est nécessaire de mettre en place une transition vers un système de soutien qui combine un engagement vers la justice sociale et une production moins intensive à domicile avec un engagement de ne pas mettre en péril les existences des agriculteurs pauvres dans les pays en développement.

En route vers l'avenir : le défi de Cancun

Il y a deux exigences pour obtenir une issue positive à Cancun. Tout d'abord, les pays industrialisés doivent décider d'un calendrier clair – et court – en vue d'éliminer les subsides à l'exportation. Ensuite, il est nécessaire de supprimer les subsides à la production qui créent des surplus et facilitent le dumping à l'exportation.

Les perspectives en vue d'atteindre ces objectifs sont moins qu'encourageants. Au lieu de saisir l'opportunité de créer un environnement positif de négociations pour Doha, l'administration Bush a accordé une augmentation de 8 milliards de dollars aux dépenses agricoles en 2002. Cette décision lie plus que les précédentes le soutien agricole à la production, garantissant ainsi la poursuite de la production de surplus et du dumping d'exportations.

Jamais en reste en matière d'irresponsabilité dans la politique agricole, l'Union européenne a suivi l'exemple des États-Unis. Dans le cadre de l'ensemble de réformes adoptées par les états membres en juin 2003, les dépenses générales de la PAC seront maintenues à leur niveau actuel indexé, environ 50 milliards d'euros, soit près de la moitié du budget actuel de l'Union européenne. Les propositions de la Commission européenne visant à définir un plafond pour les paiements aux agriculteurs ont été balayées par les états membres, refusant ainsi le principe d'une répartition correcte. De manière encore plus effrayante, le nouvel accord de la PAC aura peu d'impact sur le dumping des exportations. Les secteurs des produits laitiers et du sucre, qui représentent deux tiers des subsides directs à l'exportation, n'ont pratiquement pas été touchés.

Quelles que soient leurs différences en matière de politique agricole, l'Union européenne et les États-Unis se sont entendu dans un domaine : l'affaiblissement des règles de l'OMC. Selon les accords existants (qui ont été écrits par l'Union européenne et les États-Unis), les gouvernements peuvent fournir un soutien illimité dans le cadre de programmes destinés à être « découplés » de la production – l'accord « Green Box ». Les deux superpuissances agricoles ont reformaté leurs subsides pour bénéficier de cette disposition, avec comme conséquence que près de la moitié des subsides américains ne sont maintenant plus soumis aux règles de l'OMC.

De tels accords sont plus attrayants pour les juristes de l'OMC que pour les agriculteurs des pays en développement. Les paiements de plusieurs millions de dollars consacrés à des surplus de récoltes servent clairement de subsides à l'exportation – et renforcent tout aussi clairement l'inéquité du commerce. D'autres mesures passent également à travers les larges mailles du filet des règles de l'OMC. Par exemple, les États-Unis mènent un programme subsidié de crédits à l'exportation équivalant à 7.7 milliards de dollars et un programme d'aide alimentaire perverti par des objectifs de dumping commercial. Cependant, ces programmes ne sont pas considérés comme des subsides à l'exportation par l'OMC.

Les pays en développement s'inquiètent à juste titre des implications dangereuses que pourrait avoir la libéralisation des importations agricoles pour la pauvreté et la sécurité alimentaire. Les petits agriculteurs de nombreux pays sont mal équipés pour faire face à la concurrence des importations, spécialement lorsque les prix sont artificiellement diminués par le biais de subsides. Dans les conditions actuelles, la libéralisation du marché représente un risque potentiel de destruction des existences des populations rurales, de dépendance vis-à-vis des importations et d'augmentation de l'insécurité alimentaire. Malheureusement, tant l'union européenne que les États-Unis voient l'OMC comme un levier pour ouvrir des marchés agricoles outre-mer tout en conservant leurs subsides chez eux.

Ci-dessous sont repris certains des éléments essentiels à prendre en compte pour un accord sur l'agriculture :

- **Une interdiction de toutes les formes de dumping direct ou indirect des exportations.** Cette interdiction devrait couvrir les subsides directs à l'exportation, la composante subsides à l'exportation des paiements directs, les crédits à l'exportation subsidiés et les programmes d'aide alimentaire qui facilitent les exportations commerciales. La réunion de Cancun devra convenir de la mise en œuvre dans les cinq ans d'une interdiction totale des subsides à l'exportation.
- **Une récolte précoce pour le coton et autres produits importants pour les pays en développement.** Les gouvernements africains ont demandé que la réunion de Cancun convienne d'une action prioritaire pour le coton, y compris un calendrier pour la suppression progressive de tous les subsides à la production et des compensations financières pendant la période de transition.[9] Cette proposition devrait être adoptée et étendue à d'autres produits.
- **De nouvelles règles pour le soutien national.** Des règles contraignantes devraient être fixées pour réduire tous les subsides qui ont un effet sur la production et le commerce international. Les produits subsidiés ne devraient pas être exportés.
- **Un traitement spécial pour les pays en développement.** Les pays en développement ne devraient pas être contraints de libéraliser leurs importations agricoles. Il existe de bonnes bases pour protéger l'agriculture locale en termes de sécurité alimentaire à long terme et d'efforts pour réduire la pauvreté. Ceci s'applique tant aux pays en développement aux revenus moyens qu'aux pays à faibles revenus. L'objectif principal devrait être de garantir que les politiques commerciales liées à l'agriculture soutiennent les programmes de développement rural plus vaste et de réduction de la pauvreté. Dans cette optique, l'accord de l'OMC devrait inclure :

- une formule de réduction tarifaire qui différentie fortement les pays développés et les pays en développement, sans obligation d'accès aux marchés de la part des pays les moins avancés ;

- des mesures permettant aux pays en développement d'exclure des produits spécifiques des engagements de libéralisation et un mécanisme de sauvegarde pour limiter l'accès aux marchés en cas d'augmentation des importations ;

- des mesures visant à améliorer l'accès aux marchés pour les pays en développement, y compris des mesures de dispenses de taxes et de quotas pour les pays à faibles revenus, la réduction des crêtes et des augmentations tarifaires et une aide pour faire face aux contraintes liées à l'offre.

3 Brevets et santé publique

Engagements de Doha relatifs aux ADPIC : *Nous affirmons que l'Accord peut et devrait être interprété et mis en œuvre de manière à soutenir le droit des membres de l'OMC à protéger la santé publique, et en particulier à promouvoir l'accès aux médicaments pour tous.*

Nous reconnaissons que les membres de l'OMC ne disposant pas ou pas suffisamment de capacités de production dans le secteur pharmaceutique pourraient être confrontés à des difficultés dans l'utilisation de licences obligatoires dans le cadre de l'Accord sur les ADPIC. Nous donnons instruction au Conseil des ADPIC de trouver une solution rapide à ce problème et de faire rapport au Conseil Général avant la fin de 2002.

Échéance pour un accord : décembre 2002

Résultat : Pas d'accord

Le résultat le plus positif du sommet de Doha a peut-être été la « Déclaration sur les ADPIC et la Santé Publique », une affirmation claire de 142 gouvernements que les droits des patients devraient passer avant les droits de brevet des entreprises. Les gouvernements des pays en développement ont célébré cette déclaration comme une victoire majeure. Il est apparu que les États-Unis et autres pays industrialisés, qui avaient résolument défendu les intérêts de leurs grandes entreprises pharmaceutiques, avaient finalement été forcés sous la pression publique de reconsidérer leurs priorités. Malheureusement, ces pays ont depuis lors échoué à honorer leurs engagements de Doha, créant une grande frustration parmi les pays en développement et donnant des arguments aux critiques estimant que l'OMC ne sert pas le bien public. Plus important encore, les promesses non tenues réduisent les chances de traitement pour les malades et les mourants des pays pauvres et renforcent le lien entre pauvreté et maladie.

Mais quelle était donc la promesse de Doha ? Tout d'abord, les ministres ont décidé que les pays les moins les avancés (les PMA) pourraient repousser le brevetage des médicaments jusqu'à au moins 2016, conservant ainsi des bas prix en permettant la concurrence des médicaments génériques. Malheureusement, ces pays font l'objet d'intenses pressions politiques des États-Unis pour ne pas utiliser cette possibilité. Par exemple, le Cambodge, qui sera le premier PMA à rejoindre l'OMC depuis sa fondation en 1994, a été forcé d'introduire des brevets en 2007 dans le cadre des accords d'adhésion.

Deuxièmement, le sommet de Doha a réaffirmé que tout pays pourrait passer outre un brevet dans l'intérêt public (ce qu'on appelle la licence obligatoire) et demander à un fabricant générique de produire les médicaments à moindre coût. C'est important parce que, même si un pays ne souhaite pas faire usage de la licence obligatoire, le fait qu'il *puisse* le faire est un élément vital lors des négociations tarifaires avec les géants pharmaceutiques tels que Pfizer et GSK. Le Brésil l'a montré en obtenant à prix réduit des antirétroviraux sous licence pour traiter les malades du SIDA.

L'importance politique de la déclaration de Doha pour défendre cette option stratégique reste inchangée. Le problème est que les États-Unis ont systématiquement tenté de détourner l'esprit de la Déclaration. Tout en concédant le principe du droit à passer outre les brevets, ils s'opposent à tout pays mettant ce droit en pratique. Ceci malgré le fait qu'ils ont menacé de publier des licences obligatoires si des vies américaines sont menacées par des attaques à l'anthrax. Les États-Unis tentent aussi d'empêcher tout accord à l'OMC en réduisant l'étendue des licences obligatoires par le biais d'accords commerciaux bilatéraux et régionaux. Par exemple, leurs propositions pour l'Accord de Libre Échange des Amériques (ALEA) et les termes de leurs accords bilatéraux avec le Chili et Singapour vont plus loin que les règles de l'OMC dans la défense des droits de brevetage des entreprises.

Le troisième problème relatif à la mise en œuvre de la Déclaration de Doha concerne la question de l'offre et de la capacité. Un des problèmes de l'accord relatif aux ADPIC est que les pays en développement ont le droit d'*acheter* une version générique moins chère d'un nouveau médicament (soit parce qu'ils ont publié une licence obligatoire soit parce qu'il s'agit de PMA qui ont choisi de ne pas attribuer de brevets aux médicaments), mais aucun pays disposant de capacités de production n'est autorisé à les leur *vendre*. Cela signifie que les pays ne disposant pas d'une industrie générique efficace – c'est-à-dire la grande majorité des pays en développement, surtout en Afrique – ne peut pas accéder facilement aux médicaments génériques. Pour résoudre ce problème, il faut des règles simples qui permettent aux fournisseurs génériques d'exporter – et pour d'autres d'importer – sans devoir passer par des processus légaux complexes qui peuvent faire l'objet de recours à l'OMC. Les ministres ont fixé une échéance à la fin de 2002 pour décider du contenu d'un amendement qui mettrait un terme à cette situation mortelle. L'échéance n'a pas été respectée.

Au contraire, le lobby pharmaceutique et les pays industrialisés, particulièrement les États-Unis, ont effectué d'intenses pressions pour réduire l'étendue du changement proposé et le diluer tellement qu'il en deviendrait pratiquement inapplicable.

La version actuelle, qui amende une clause de seulement vingt mots, s'étend sur huit pages complètes. Confrontés depuis plus d'un an à l'intransigeance du monde riche, les pays en développements étaient enclins à accepter la moins mauvaise solution. Pourtant, sous la pression de Pfizer et d'autres entreprises, les États-Unis ont été encore plus loin. Ils souhaitent limiter l'utilisation de règles de brevets plus flexibles aux traitements pour des maladies épidémiques majeures et aux pays les plus pauvres. Heureusement, les pays en développement tiennent bon en ce domaine.

Si les États-Unis font marche arrière et que l'accord largement plus important sur la forme que sur le fond est adopté, tant l'Union européenne que les États-Unis se lanceront dans un exercice médiatique concerté pour convaincre le monde qu'il y a eu un changement significatif dans les règles et que la question des brevets et de la santé publique a maintenant définitivement été supprimée de l'agenda. Pourtant, en réalité, les règles relatives aux ADPIC, qui étendent les privilèges de brevetage des grands pays pharmaceutiques au monde en développement, continueront à tirer vers le haut le prix de médicaments vitaux, une réalité qu'aucun effet de manche médiatique ne peut cacher.

Les états membres de l'OMC devraient modifier la version amendée actuelle afin que les restrictions sur les exportations de médicaments génériques vers les pays pauvres soient vraiment supprimées. A plus long terme, l'OMC devrait accorder aux pays en développement une plus grande liberté pour décider si et quand ils veulent introduire des niveaux élevés de brevetage des médicaments conformément à leurs besoins en matière de santé publique. Pour le moment, tous les pays sont obligés d'accorder des brevets aux médicaments pour au moins 20 ans. Le processus de réforme plus large devrait commencer par une attention plus importante à l'impact des ADPIC sur la santé publique, en collaboration avec l'Organisation Mondiale de la Santé. Un échec dans la mise en œuvre de ces mesures condamnera des milliers de pauvres à des maladies et des souffrances inutiles et renforcera les préoccupations du public quant à la manière dont les nations les plus puissantes mènent leurs politiques commerciales.

Les mesures suivantes sont vitales si les pays industrialisés veulent respecter leurs engagements en matière de santé publique et de brevets :

- L'OMC devrait supprimer les restrictions sur les exportations vers les pays en développement de versions génériques bon marché de nouveaux médicaments, conformément aux engagements de Doha.
- Les règles de licences de l'OMC devraient être révisées afin de donner aux pays en développement une plus grande liberté pour décider quand introduire des niveaux élevés de protection des médicaments par brevet, sur la base de leurs besoins en matière de développement et de santé publique.
- Les pays en développement devraient s'assurer que leurs législations nationales en matière de licences tirent un avantage maximal de la Déclaration de Doha.
- Les États-Unis et les géants de l'industrie pharmaceutique devraient arrêter de mettre les pays en développement sous pression pour les pousser à introduire (ou à conserver) des règles de licences inférieures aux obligations actuelles relatives aux ADPIC.

4 Taxes commerciales sur les pauvres

L'engagement de Doha : *réduire ou, selon qu'il sera approprié, éliminer les droits de douane, y compris réduire ou éliminer les crêtes tarifaires, les droits élevés et la progressivité des droits, ainsi que les obstacles non tarifaires, en particulier pour les produits dont l'exportation présente un intérêt pour les pays en développement.*

L'échéance pour un accord sur un texte de négociation : 31 mai 2003

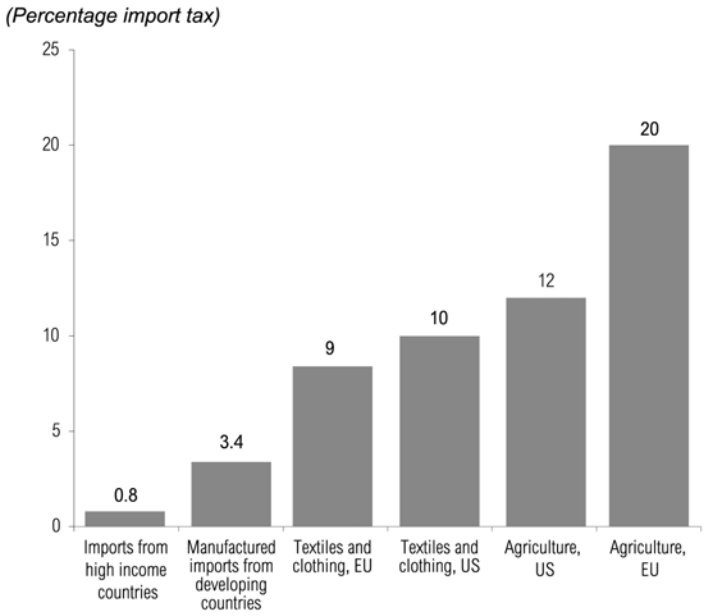
Statut actuel : Pas de texte

Les tarifs des pays riches : comment taxer les pauvres

La plupart des systèmes de taxation appliquent un principe de gradation simple : plus vous gagnez, plus vous payez. Dans le cadre du commerce international, ce principe est inversé. Ce sont les pays les plus pauvres du monde qui paient le plus de taxes. Et les produits fabriqués par les habitants les plus pauvres de ces pays sont confrontés aux taxes les plus élevées. Le commerce international est gouverné par un système de taxation basé sur une gradation perverse : moins vous gagnez, plus vous payez

Les gouvernements du Nord aiment mettre en avant la moyenne basse de leurs tarifs comme exemple de leur engagement en faveur du libre échange. Ces moyennes varient aujourd'hui entre quatre et cinq %, et entre deux et trois % pour les produits de confection. Mais les moyennes cachent autant de choses qu'elles n'en montrent, y compris l'usage de tarifs visant à discriminer systématiquement les produits exportés par les pays pauvres. [10]

Fig 4.
Taxing the poor: patterns of protection in high-income countries (average tariffs)



Source: World Bank, IMF, World Trade Organisation, Commission of the European Union

Les tarifs moyens appliqués par les pays industrialisés aux pays en développement sont quatre à cinq fois plus élevés que ceux appliqués aux échanges commerciaux entre pays industrialisés. La raison en est simple : les produits avec lesquels les pays en développement disposent d'un avantage concurrentiel sont soumis aux taxes d'importation les plus élevées (**Figure 4**). Pour la plupart, les produits concernés sont des biens impliquant beaucoup de travail dont la production destinée à l'exportation a le plus grand potentiel de réduire la pauvreté.

La discrimination à l'égard des pays pauvres est systématique. Les pays pauvres représentent moins d'un tiers des importations des pays riches, mais deux tiers des importations soumises à des crêtes tarifaires ou des taxes de plus de 15 %.[11] Aux États-Unis et au Canada, les crêtes tarifaires se concentrent sur les textiles et les vêtements, tous produits de grand intérêt pour les pays en développement. Dans l'Union européenne, les crêtes tarifaires se concentrent sur l'agriculture : il y a 290 lignes de produits agricoles soumises à des tarifs supérieurs à 15 %.[12] Beaucoup de ces produits, y compris la viande, le sucre, les fruits et légumes et les produits laitiers, sont particulièrement importants pour les pays en développement.

Les lobbies agricoles sont particulièrement efficaces pour obtenir des protections. Au sein de l'Union européenne, les puissants intérêts de l'industrie du sucre ont été à même de retarder la libéralisation des importations pour les pays les plus pauvres du monde avec la proposition « Tout sauf les armes ». Aux États-Unis, les 2000 producteurs de poissons-chats du Mississippi sont parvenus à obtenir des tarifs protecteurs de plus de 60 % pour les importations en provenance du Vietnam, où un demi-million de vies sont touchées. Le « crime » commercial du Vietnam a été d'exporter vers les États-Unis des poissons-chats à des prix que les producteurs du Mississipi ne pouvaient pas concurrencer. De son côté, l'Union européenne a lancé une enquête anti-dumping à l'encontre d'exportateurs chiliens de saumon à la demande de producteurs de Grande-Bretagne et d'Irlande.

Peu de pratiquants du protectionnisme non tarifaire sont plus efficaces que l'Union européenne. L'UE est également un des utilisateurs les plus prolifiques au monde des enquêtes anti-dumping, avec les produits provenant d'Inde comme principales victimes de taxes anti-dumping.[13] Dans la seconde moitié des années 90, l'Union européenne a lancé 63 enquêtes anti-dumping rien que sur les vêtements, dont plus de 80 % ciblant des pays en développement.[14] Dans de nombreux cas, les coûts élevés nécessaires pour contester une enquête anti-dumping sont suffisants pour persuader les exportateurs de pays en développement d'augmenter leurs prix – un élément qui aide à comprendre pourquoi quarante % des enquêtes anti-dumping de l'Union européenne sont interrompues avant leur conclusion.

Moins vous gagnez, plus vous payez

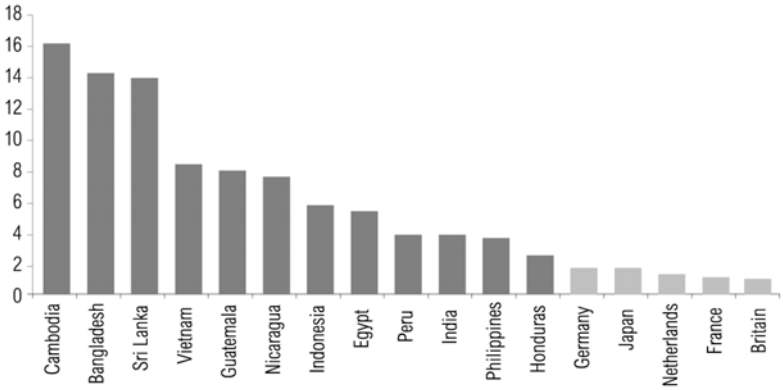
La complexité des tarifs cache une caractéristique simple et générale de la politique commerciale des gouvernements du Nord. Plus les revenus des producteurs cherchant à pénétrer sur le marché sont bas, plus le taux d'imposition est élevé. Si les gouvernements du Nord appliquaient les principes de leurs politiques commerciales à l'impôt sur le revenu, les mères célibataires à faibles revenus seraient confrontées à des taux d'imposition moyens bien supérieurs à ceux appliqués aux dirigeants d'entreprises.

Les caractéristiques des revenus douaniers dans les pays industrialisés confirment l'esprit de gradation pervers qui guide les politiques de tarification. Oxfam a analysé les données du Ministère américain du Commerce pour 2001. En comparant la valeur des importations vers les États-Unis en provenance de certains pays avec les revenus douaniers en provenance des même pays, il est possible de développer une image des différents taux de taxation appliqués. L'image qui émerge témoigne d'une profonde inégalité entre pays riches et pays pauvres.

Panel 2.
Trade taxes on the poor

Fig 5.
Effective tax rates on imports into the US*: selected countries (2002)

(Percentage tax rate)



**Refers to value of imports divided by value of customs receipts.*

Fig 6.
Share of US imports and customs revenue: selected countries (2001)

(Percentage share)

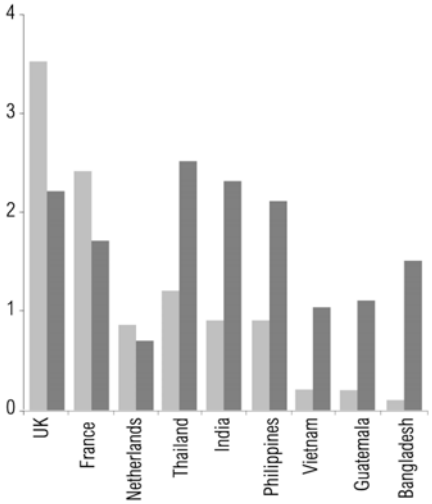
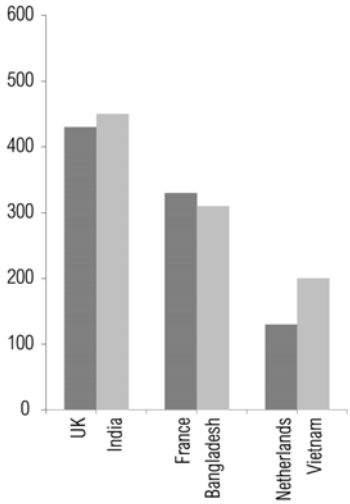


Fig 7.
Value of customs receipts in the US, selected countries, US$mn

(millions of dollars)

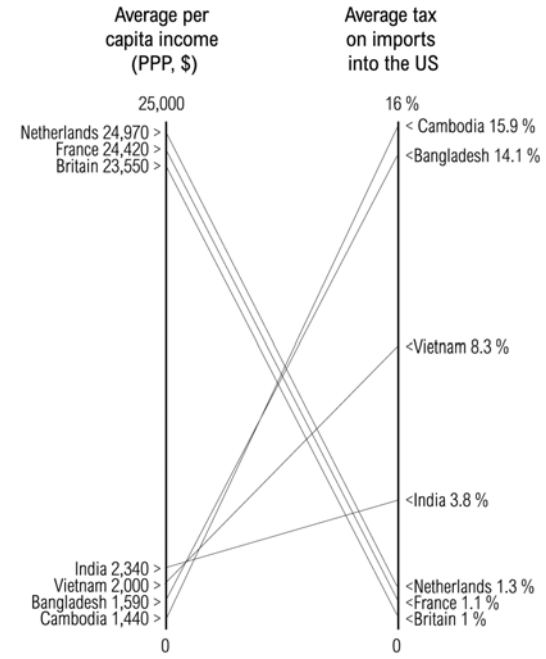


Source: Derived from US Department of Commerce data

Le taux général de taxation des importations pour les États-Unis est de 1,6 %[15]. Ce taux augmente en flèche pour un grand nombre de pays en développement : la moyenne des taxes d'importation varie de quatre % pour l'Inde et le Pérou à sept % pour le Nicaragua et jusqu'à 14 à 15 % pour le Bangladesh, le Cambodge et le Népal (**Figure 5**). Des taux fortement supérieurs à ces moyennes sont appliqués à des groupes spécifiques de produits. Par exemple, les vêtements sont le deuxième plus important produit d'exportation indien vers les États-Unis – un secteur confronté à un taux de taxation moyen de 19 %. En contraste, les taux de taxation appliqués aux trois principaux produits d'importation vers les États-Unis de pays comme la Grande-Bretagne, la France, le Japon et l'Allemagne varient de zéro à un %.

Il y a une grande différence entre la part des importations américaines en provenance des pays riches et des pays pauvres et leur part respective dans les revenus douaniers. De manière générale, les pays riches représentent une part des revenus douaniers qui est soit fortement inférieure soit globalement équivalente à la part des importations (**Figures 6 et 7**). Mais pour beaucoup de pays pauvres, il y a une corrélation inverse, avec la part des revenus douaniers largement supérieure à la part des importations. Les pays avec des revenus moyens très faibles sont confrontés à des taux de taxation des importations parmi les plus élevés (**Figure 8**).

Fig 8.
Perverse Tax Graduation US style.



Source: World Bank, World Development Indicators (2002), Oxfam estimates from US Department of Commerce data.

Certaines des découvertes-clé de la recherche de Oxfam peuvent être illustrées par des comparaisons entre des pays riches et des pays pauvres particuliers :

- **Le Bangladesh et la France.** Le Bangladesh a un

revenu moyen par habitant de $1.602, contre plus de $24.000 pour la France. Au Bangladesh, environ 41 millions de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté. Pourtant, le taux de taxation appliqué aux importations en provenance du Bangladesh est de 14 %, contre un % pour la France. Les 301 millions de dollars payés par le Bangladesh aux États-Unis ne sont que légèrement inférieur au montant payé par la France, même si le Bangladesh ne représente que 0,1 % des importations américaines contre 2,4 % pour la France.

- **La Grande-Bretagne et l'Inde.** Le revenu moyen en Grande-Bretagne est dix fois plus élevé qu'en Inde. Environ un tiers de la population indienne vit en dessous du seuil de pauvreté. Mais le taux de taxation pour les produits britanniques pénétrant aux États-Unis est de un %, soit un cinquième du taux appliqué à l'Inde. Une gradation perverse de la taxation aide à expliquer pourquoi l'Inde paie plus de taxes douanières que la Grande-Bretagne pour les produits pénétrant aux États-Unis, même si la Grande-Bretagne représente une part quatre fois plus importante des importations américaines**.**
- **Le Vietnam et les Pays-Bas.** Le Vietnam occupe la 109ème place de l'Index du Développement Humain du PNUD, 101 places plus bas que les Pays-Bas. Le revenu moyen par habitant est de moins de $2.000 par an, contre $25.657 pour les Pays-Bas. Néanmoins, le taux de taxation moyen des produits vietnamiens pénétrant aux États-Unis est de huit pour cent contre un pour cent pour les produits en provenance des Pays-Bas. Le résultat est que le Vietnam paie plus de taxes douanières que les Pays-Bas pour ses produits pénétrant aux États-Unis alors que les Pays-Bas exportent des produits pour une valeur quatre fois supérieure.

Les difficultés pour rassembler les données rendent problématique une comparaison directe avec les Etats-Unis. Néanmoins, les éléments disponibles suggèrent que le Tarif Externe Commun (TEC) de l'Union européenne est fondamentalement anti-pauvres. Le principe de gradation perverse s'applique également dans ce cas. En Grande-Bretagne, les taux de taxation des importations de produits en provenance d'Inde sont environ quatre fois plus élevés que

pour les États-Unis, et montent jusqu'à huit fois plus pour des pays comme le Sri Lanka et l'Uruguay. L'Inde représente moins d'un % de la valeur des importations en Grande-Bretagne, mais plus de trois % de la valeur des taxes douanières britanniques.

Si les gouvernements du Nord ont clairement une longueur d'avance dans la production de rhétorique commerciale en faveur de l'aide aux plus pauvres, leurs pratiques commerciales racontent une histoire toute différente. Le million de femmes du Bangladesh vivant dans les bidonvilles de Dhaka et fabriquant des vêtements exportés vers les États-Unis sont confrontées à des taxes commerciales plus de 20 fois supérieures à celles appliquées aux produits exportés par des ingénieurs français ou britanniques. En Inde, les 35 millions de travailleurs de l'industrie textile fabriquent des produits soumis à une taxe de 20 % aux États-Unis. Dans le même temps, les dix millions de travailleurs de l'industrie de la chaussure du pays, dont beaucoup font partie des castes les plus basses soumises à des niveaux élevés de pauvreté, sont soumis à des taxes de 10 % par l'Union européenne, et même à des taxes encore deux fois plus élevées pour certaines lignes de produits.

L'effet général des systèmes tarifaires discriminatoires est de diminuer la demande pour des produits fabriqués par les plus pauvres et de les exclure d'une participation à la prospérité mondiale. Réduites à leur essence, les structures tarifaires du Nord sont conçues pour diminuer les exportations des pays en développement principalement dans les secteurs pour lesquels ils bénéficient d'un avantage comparatif.

L'Arrangement Multifibres (AMF)

Pour de nombreux pays en développement, un test décisif pour le succès ou l'échec du « cycle de développement » sera le traitement réservé aux textiles et aux vêtements. Les opportunités d'exportations dans ce secteur sont limitées par des quotas, des tarifs douaniers élevés et toute une série de barrières non-tarifaires.

Ce secteur est une source importante d'échanges commerciaux internationaux pour de nombreux pays. C'est également une source majeure d'emplois, notamment pour les femmes. La dépendance envers le secteur du textile et des vêtements est particulièrement marquée dans le Sud de l'Asie. En Inde, le secteur représente environ quatre % du PIB et un quart des exportations de marchandises. Au Bangladesh, il représente 80 % des bénéfices tirés de l'exportation.

Selon une estimation, l'effet combiné des droits de douane et des quotas imposés par les pays riches sur les textiles et les vêtements entraîne une perte de revenus d'exportations d'environs 40 milliards de dollars pour les pays en développement. A elle seule, l'Inde perd près de 10 milliards de dollars. Les pertes financières doivent être mises en parallèle avec les pertes en matière d'emploi. On estime que les pratiques protectionnistes des pays riches en matière de vêtements coûtent 27 millions d'emplois aux pays en développement, avec beaucoup de ces emplois qui pourraient être occupés par des femmes vivant en dessous du seuil de pauvreté.[16]

Une des avancées majeures des négociations commerciales de l'Uruguay Round a été l'Accord sur les Textiles et les Vêtements (ATV) – ou en tout cas c'est ce qu'on pensait à l'époque. Dans le cadre de l'ATV, les pays industrialisés ont accepté de supprimer progressivement les quotas d'importation sur une période de dix ans se terminant début 2005. Ils se sont tenus scrupuleusement à la lettre de l'accord, tout en violant largement son esprit.

Au début de la phase finale de l'ATV en 2002, plus de la moitié des quotas aurait du être éliminée. Mais à ce moment, les États-Unis n'avaient supprimé que 10 % des quotas existant lors de la mise en place de l'ATV, le Canada en avait supprimé 20 % et l'Union européenne 27 %.[17] Dans chaque cas, les gouvernements avaient évité de véritables changements en « libéralisant » des produits qui n'avaient pas auparavant été soumis à des restrictions par quotas et en retardant la suppression de quotas existants. Aucun des produits intégrés par l'Union européenne et les États-Unis dans la première phase n'était touché par des restrictions d'importation. De plus,

il y a eu une grande dérive vers la libéralisation d'objets à faible valeur ajoutée, comme le fil, plutôt que pour les vêtements[18].

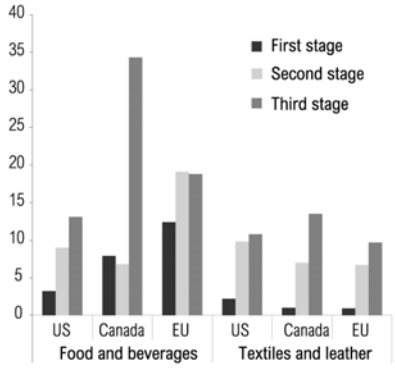
La suppression de l'AMF sera dommageable pour certains pays en développement. Certains pays qui ont bénéficié de quotas – comme le Bangladesh et le Sri Lanka – en sortiront perdants. L'assistance internationale, des compensations et un soutien à des politiques industrielles actives visant à s'ajuster à la concurrence seront autant d'éléments vitaux pour ces pays.

Progressivité des tarifs

Une des pratiques protectionnistes les plus pernicieuses des pays riches est celle de la progressivité des tarifs ou des taxes, qui augmentent en fonction du degré de traitement des produits. Les bas tarifs sur les produits non traités encouragent les exportations de matières premières à faible valeur ajoutée alors que les tarifs plus élevés appliqués aux produits traités dissuadent les investissements dans des secteurs d'exportation à plus forte valeur ajoutée. Ceci augmente la difficulté des pays en développement de grimper l'échelle technologique et de diversifier leurs exportations. L'effet concret est que la valeur générée par le commerce est transférée des pays pauvres vers les riches.

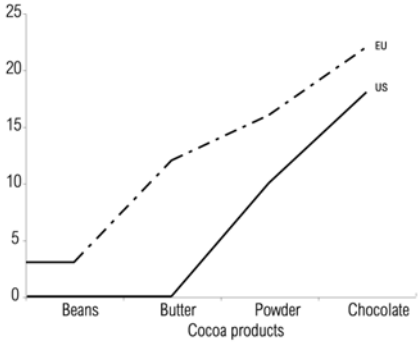
Panel 3.
The tax escalation for the poor.

Fig 9.
Tariff escalation in industrialised countries: selected products (2001)



Source: World Trade Organisation data

Fig 10.
Tariff escalation in cocoa: the US and the EU (2002)



Source: European Commission, US Department of Commerce data

Si les systèmes de protection varient, tous les pays industrialisés pratiquent la progressivité des tarifs (**Figure 9**). Au Canada, le tarif appliqué aux produits alimentaires entièrement traités est douze fois plus élevé que celui appliqué aux matières premières. Dans le secteur de la confection, la progressivité est particulièrement forte pour les produits nécessitant un travail intensif. L'Union européenne impose un tarif de moins de quatre % sur le fil indien. Mais si ce fil est transformé en vêtements, le tarif monte jusqu'à 14 %. Cette pratique exclut systématiquement les producteurs indiens d'une plus grande croissance et des segments du marché à plus grande valeur ajoutée.

La progressivité des tarifs est particulièrement préjudiciable aux marchés des produits de base. Il y a deux raisons pour cela. Tout d'abord, sur ces marchés, la valeur est ajoutée progressivement au fil du traitement, les exportateurs de matières premières obtenant une part diminuant rapidement de la valeur finale sur le marché. Deuxièmement, particulièrement pour les pays en développement les plus pauvres, il y a un besoin urgent de diversifier la production au-delà de ces produits de base. Bien sûr, la progressivité des tarifs n'est qu'une partie du problème, mais une partie importante.

Les marchés du cacao sont un exemple éclairant du fonctionnement de la progressivité des tarifs. En général, les exportateurs de cacao vers l'Union Européenne et les États-Unis sont confrontés à des tarifs de zéro % pour les grains non traités, mais jusqu'à 15 % s'ils transforment les grains en pâte et en chocolat (voir **Figure 10**). De tels arrangements aident à comprendre pourquoi l'Allemagne traite plus de cacao que la Côte d'Ivoire, le plus grand producteur du monde, et pourquoi la Grande-Bretagne moud plus de cacao que le Ghana. Les pays en développement représentent plus de 90 % de la production de grains de cacao, moins de la moitié de la production de beurre de cacao et moins de cinq % de la production mondiale de chocolat.

Taxer les pauvres dans les pays riches

Les gouvernements du Nord et les lobbies protectionnistes cherchent parfois à rationaliser de telles politiques en faisant référence aux groupes vulnérables de leurs propres pays. En fait, des niveaux élevés de protection sur les produits à grande valeur de travail sont également néfastes pour un groupe significatif de pauvres dans les pays riches.

Dans les pays riches, les tarifs d'importation ont tendance à être les plus élevés sur les produits importants pour les pauvres, ce qui augmente leur coût. Aux États-Unis, des recherches ont montré que les tarifs d'importation sont la seule taxe pour laquelle les taux effectifs augmentent lorsque les revenus diminuent. Les taxes d'importation sur les vêtements et les chaussures ajoutent 1,2 % au taux de taxation de 9,7 millions de familles monoparentales américaines, soit $308 par an.[19] C'est plus que le double du taux auquel sont soumises les familles à hauts revenus. Les tarifs plus élevés sont appliqués aux produits consommés en grande majorité par les plus pauvres (tels que les vêtements en coton et synthétiques et les chaussures bon marché).

Les lobbies protectionnistes affirment souvent que le protectionnisme est bon pour l'emploi. Aux États-Unis, les géants du textile de Caroline du Sud ont défendu de manière

particulièrement efficace les restrictions sur les importations en provenance d'Inde et du Bangladesh. Des arguments similaires se font entendre dans l'Union européenne et au Canada. En fait, l'argument selon lequel la protection face aux importations préserve les emplois à faible salaire et faibles compétences ne tient pas la route pour au moins trois raisons. Tout d'abord, ce procédé ne fonctionne pas : malgré des niveaux élevés de protection, l'emploi dans les secteurs à travail intensif des vêtements et des chaussures aux États-Unis a chuté de moitié durant la dernière décennie. Deuxièmement, la libéralisation des importations peut créer de nouvelles opportunités d'emploi. La Commission du Commerce International (CCI) des États-Unis estime que la libéralisation des secteurs du textile et des vêtements augmenterait le bien-être économique général de près de 13 milliards de dollars. Troisièmement, il est beaucoup plus efficace de faire face aux problèmes des bas salaires et des faibles compétences rencontrés par les travailleurs de secteurs vulnérables par le biais d'une politique industrielle, de programmes de formation et d'un système de sécurité sociale plutôt que par des barrières à l'importation.

En d'autres termes, blesser les femmes travaillant dans le secteur des vêtements en Asie du Sud n'est pas une manière efficace de combattre la pauvreté que rencontrent les femmes travaillant en Caroline du Sud. Selon les meilleures estimations, chaque emploi sauvé par le biais d'obstacles aux importations dans les pays industrialisés coûte environ 35 emplois dans les pays en développement.[20]

Accès aux marchés et développement : les défis pour Cancun et au delà

Afin que le programme de Doha devienne vraiment un cycle de développement, la réunion ministérielle de Cancun doit fixer des objectifs clairs pour réduire les crêtes tarifaires et les augmentations de tarifs dans les pays industrialisés. Elle devra également prendre en compte les problèmes et questions spécifiques créés par la libéralisation des importations dans les pays en développement.

Les politiques tarifaires des pays en développement diffèrent en de nombreux points de celles des pays industrialisés. En moyenne, les tarifs appliqués sont plus élevés dans les pays en développement. Ils s'élèvent de 17 % en moyenne en Afrique à plus de 30 % en Inde. Il y a plusieurs raisons pour expliquer cette différence. Un élément est que, en plus de la protection des industries locales, les tarifs sont souvent une source majeure de revenus fiscaux. Des données du FMI indiquent que les pays les moins avancés (PMA) en Afrique récoltent un tiers des revenus de l'État grâce aux taxes sur les importations. Pour les pays non PMA en Asie du Sud et en Amérique centrale, cette partie est de plus de 10 %.

Appliquer des réductions tarifaires plus importantes aux taxes d'importation plus élevées imposera un fardeau disproportionné aux pays en développement, augmentant le danger de chômage massif et de chaos économique. A Cancun, il est nécessaire de mettre en place une approche qui équilibre les besoins et les compétences respectives des pays industrialisés et des pays en développement. L'accord général devrait inclure les engagements suivants :

- **'Moins que la réciprocité totale'** Il ne faudrait pas attendre des pays en développement qu'ils prennent les mêmes engagements que les pays développés en matière de libéralisation des importations. Les pays développés devraient accepter des réductions de tarifs plus importantes que les pays en développement, reconnaissant ainsi que la libéralisation à partir de niveaux de tarifs plus élevés implique des coûts d'ajustement plus importants. L'Inde a proposé une formule selon laquelle les pays riches diminueraient leurs tarifs de moitié et les pays en développement d'un tiers.

- **Tarifs des pays industrialisés** Les tarifs moyens imposés par les pays industrialisés aux importations en provenance de pays en développement ne devraient pas être plus élevés que pour les pays développés. Les pays en développement à faibles revenus devraient recevoir un accès hors tarifs et hors quotas aux marchés des pays industriels.

- **Produits d'intérêt particulier pour les pays en développement**. Les produits nécessitant un travail intensif ou d'un intérêt particulier pour les pays en développement – tels que les textiles et vêtements, le cuir et les chaussures – devraient faire l'objet de faibles tarifs.

- **Textiles et vêtements.** Les pays développés devraient honorer entièrement leurs engagements de supprimer progressivement l'AMF et accepter de réaliser la transition vers un plafond de tarifs de 5 % pour les importations de textiles et de vêtements d'ici à 2005.

5 Les investissements étrangers et l'OMC

L'engagement de Doha : *« Il est clairement compris que les négociations futures,* ***s'il y en a****… ne se dérouleront qu'après qu'une* ***décision explicite par consensus*** *ait été prise par les membres de l'OMC* » (surlignage ajouté).

Les origines

L'investissement étranger direct (IED) a le potentiel de jouer un rôle essentiel dans le développement. L'investissement étranger de bonne qualité peut transférer du capital, des compétences et des technologies – et peut faciliter l'entrée dans des marchés d'exportation par le biais d'entreprises transnationales. Les gouvernements des pays en développement eux-mêmes reconnaissent l'importance de l'investissement. Des études de la CNUCED ont montré que plus de 1300 changements de régulations ont été introduits dans les années 90 dans le cadre des réformes des règles sur

l'investissement étranger, dont 95 % étaient destinées à créer un environnement plus favorable.[21] La question importante dans le contexte du cycle de développement de Doha est de savoir si oui ou non un accord de l'OMC aiderait à promouvoir les flux d'investissements étrangers de bonne qualité, particulièrement vers les pays actuellement mis de côté.

Les forces motrices favorables à un accord sur l'investissement à l'OMC ont été l'Union européenne et le Japon. Dans le cadre qu'ils ont proposé, les pays en développement seraient obligés de supprimer toute forme de discrimination favorisant les investisseurs locaux par rapport aux étrangers. Il serait interdit au gouvernement de limiter les transferts de bénéfices, de limiter les droits de propriété ou d'imposer des règles stipulant que les investisseurs étrangers transfèrent des technologies et des compétences ou achètent des apports locaux. Les incitants fiscaux en faveur des entreprises locales devraient également être éliminés.

Les négociateurs européens maintiennent que leurs actions sont motivées par une volonté d'aider les pays en développement. Ils insistent qu'un cadre de l'OMC aiderait à créer la confiance des investisseurs par le biais d'un arrangement transparent et contraignant au niveau légal.[22] De telles affirmations ne parviennent pas à cacher les preuves du contraire. Une étude s'est penchée en détails sur les flux d'investissements bilatéraux entre les pays de l'OCDE et trente et un pays en développement. Cette étude n'a pas trouvé de corrélation entre les traités d'investissement et une capacité à attirer les IED.[23] Comme le dit la Banque mondiale : « Créer uniquement de nouvelles protections ne semble pas être fortement associé à une augmentation des flux d'investissement… Le stimulus additionnel découlant des règles multilatérales qui s'appliquent aux nouveaux investissements en passant par dessus les réformes unilatérales sera probablement faible – et virtuellement inexistant pour les pays en développement à faibles revenus. »[24]

De telles découvertes sont à peine surprenantes. Les politiques et les institutions nationales sont des déterminants d'investissement bien plus importants que les règles de l'OMC.

Plus généralement, il est probable qu'un meilleur accès aux marchés du Nord créera un stimulus bien plus puissant pour les investissements – nationaux et étrangers – qu'un accord de l'OMC.

Les efforts de l'Union européenne pour faire du « cycle de développement » une plate-forme en vue de libéraliser les investissements se basent sur l'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS) négocié lors de l'Uruguay Round. L'AGCS couvre toutes les formes de services, du secteur bancaire à l'environnement[25]. L'accord stipule que tous les prestataires de services seront traités de manière égale dans le cadre des règles de la Nation la Plus Favorisée (NPF) et du traitement national. Les gouvernements doivent prouver que toute limitation imposée aux services fournis par une entreprise étrangère ne provient pas de « barrières inutiles au commerce ». L'AGCS inclut également des restrictions sur les subsides pour empêcher les « distorsions » et un engagement explicite en faveur de « cycles successifs de libéralisation… en vue d'atteindre un degré progressivement plus élevé de libéralisation ».

Les groupes de pression du monde des entreprises ont joué un rôle capital dans la définition de l'AGCS – et sont fortement impliqués dans les tentatives de l'approfondir. Ces groupes s'étendent des conglomérats financiers tels que Goldman Sachs, American Express, et Barclays Bank à British Telecommunications et DHL.[26] Beaucoup de ces entreprises sont également de fervents supporters des efforts de l'Union européenne en vue de forcer un accord sur l'investissement.

L'Union européenne se défend contre les affirmations selon lesquelles l'AGCS est anti-développement en faisant référence à ce qu'elle appelle des clauses d'exception. L'accord contient également une clause permettant aux pays d'écarter certains secteurs, ou des formes spécifiques de régulation, de leurs engagements de libéralisation. Elle adopte également une approche de « liste positive » : en théorie, les gouvernements peuvent soumettre des requêtes de libéralisation et faire des offres de libéralisation sur une base volontaire.

L'interprétation étroitement légaliste de l'AGCS présentée par l'Union européenne néglige la *realpolitik* des négociations de l'OMC. Dans ce domaine, trois problèmes ont une implication directe sur les négociations sur l'investissement :

- **« Cadenassage » des libéralisations** Même si l'accord ne force pas à la privatisation, il a le potentiel de cadenasser les réformes, réduisant ainsi l'espace politique disponible pour de futurs gouvernements. Tout gouvernement souhaitant annuler une mesure de libéralisation devra payer des compensations, annoncer son intention trois ans à l'avance et s'assurer l'accord de tous les membres de l'OMC.

- **Requêtes agressives** L'Union européenne affirme que les pays en développement peuvent participer aux négociations ou rester en dehors sur une base de secteur par secteur. C'est vrai en théorie. Mais dans la pratique, l'Union européenne a utilisé son formidable pouvoir de négociation pour faire des demandes excessives à des partenaires plus faibles. Une étude réalisée par le World Development Movement (WDM) a analysé en détails les demandes de négociations adressées par l'Union européenne à 94 économies en développement ou en transition. Ces demandes vont de la libéralisation du marché bancaire en Inde, des télécommunications au Kenya et des services financiers en Colombie à la suppression de règles limitant le rapatriement des bénéfices au Brésil et au Chili en passant par l'approvisionnement en eau en Bolivie et au Honduras.[27] Aucune requête de l'Union européenne n'a été accompagnée par une analyse des implications en matière de pauvreté ou, ce qui est alarmant au vu des expériences récentes, de stabilité financière.

- **Coûts de la régulation** Une libéralisation efficace nécessite une régulation efficace garantissant que les échecs du marché seront pris en compte, que les abus monopolistiques seront évités et que les objectifs sociaux - tels que la couverture universelle – seront atteints. De telles régulations nécessitent des institutions

efficaces et peuvent entraîner des coûts importants. Une étude réalisée en République Dominicaine a estimé les coûts de base liés à la création d'un organe efficace de régulation des télécommunications à environ cinq % du budget national total.[28] Aucune tentative n'a été faite pour évaluer les coûts généraux liés à une libéralisation comme celle de l'AGCS ou pour mobiliser les fonds nécessaires pour un développement dans ces domaines.

Loin de créer un environnement favorable pour des investissements étrangers de bonne qualité, le type d'accord de l'OMC présent dans l'AGCS et maintenant défendu par l'Union européenne pour les investissements interdirait les politiques qui pourraient soutenir de tels investissements. Les gouvernements à succès en Asie de l'Est et ailleurs ont imposé un ensemble de contrôles sur les investissements étrangers, avant tout en vue de créer des compétences locales, de transférer les compétences et les technologies et d'augmenter la valeur ajoutée des produits locaux. Par exemple, les investissements étrangers directs ont joué un rôle important dans le développement du secteur de la confection sur l'Ile Maurice. Des incitants fiscaux ont été fournis. Néanmoins, l'entrée d'investisseurs étrangers a été passée en revue par le gouvernement afin de diriger les flux vers des secteurs prioritaires tels que le tourisme et le secteur bancaire. Dans le même temps, les régulations et les incitants du gouvernement ont limité la propriété étrangère et ont créé des liens importants entre les zones de traitement à des fins d'exportation et les entreprises de l'économie locale. De même, les gouvernements de Taiwan et de Corée du Sud ont placé des limites aux investissements étrangers et ont obligé les investisseurs étrangers à transférer des compétences et des technologies et à acheter aux entreprises locales. Ces politiques seraient interdites par le type d'accord sur les investissements de l'OMC envisagé par l'Union européenne et impliqué par l'AGCS.

Le comble des combles

Les pressions incessantes de l'Union européenne en faveur d'un accord de l'OMC sur les investissements menacent le cycle de Doha et, par extension, le système multilatéral plus vaste. Il y a cinq menaces principales :

Mise à mal des principes de démocratie institutionnelle de l'OMC Selon la Déclaration ministérielle, il est obligatoire que des négociations n'aient lieu qu'après l'obtention d'un consensus explicite. La grande majorité des pays en développement ont fait clairement savoir qu'ils ne voulaient pas de nouvelles négociations, particulièrement sur les conditions avancées par l'Union européenne. Le commissaire européen au commerce Pascal Lamy a clairement le droit de penser qu'un accord de l'OMC serait bon pour les pays en développement mais les gouvernements élus par les citoyens de ces pays pour les représenter à l'OMC ont un avis différent – et l'Union européenne ne devrait pas utiliser son pouvoir de négociations pour imposer sa volonté.

Signature d'un chèque en blanc L'Union européenne et le Japon font pression sur les pays en développement pour qu'ils acceptent une limite de temps pour les négociations sur les investissements sans accord préalable sur l'étendue et le contenu de ces négociations. Les pays en développement considèrent à raison cette demande comme le premier élément d'un ensemble de demandes qui ouvrira la porte à toute une série de discussions couvrant toutes les formes de flux de capitaux.

Agenda surchargé L'agenda de Doha est déjà surchargé. Ajouter des négociations complexes sur les investissements à cet agenda serait selon toute probabilité la goutte qui ferait déborder le vase de l'OMC. Étant donné que Doha est censé être un « cycle de développement », il est certainement sensé de tenter d'atteindre des objectifs de développement tangibles plutôt que de satisfaire les intérêts des puissantes entreprises transnationales dans un accord sur les investissements.

Un accord déséquilibré Par définition, tout accord visant à ouvrir les marchés aux investissements sera déséquilibré étant donné que les pays riches dominent à outrance les flux d'investissements. Étendre les règles de l'OMC aux investissements créera de nouvelles opportunités pour les investisseurs privés des pays riches mais limitera les options politiques des gouvernements des pays en développement. Un tel résultat serait forcément déséquilibré et porterait gravement préjudice à la légitimité de l'OMC.

Promotion de l'irresponsabilité des entreprises La préoccupation européenne de revoir à la baisse les droits des gouvernements a détourné l'attention d'un des problèmes les plus critiques du commerce international : la responsabilité des entreprises. La proposition ne ferait rien pour promouvoir les exigences de plus grande transparence et d'un plus grand sens des responsabilités des entreprises. C'est tout à fait inadéquat à la lumière des scandales qui ont frappé le monde des entreprises ces dernières années. De Enron à World Com et Ahold, des procès impliquant des accusations de fraude, de blanchiment d'argent et d'évasion fiscale ont mis en lumière le besoin d'une régulation efficace. Si des accords sont nécessaires à l'échelle mondiale, un bon point de départ serait le développement de réponses institutionnelles mondiales aux abus du monde des entreprises.

Le défi pour Cancun

Le droit de réguler les investissements étrangers est une condition de base pour des politiques de développement anti-pauvreté. C'est pour cette raison que le principe de non-discrimination est inapproprié et que l'OMC n'est pas la bonne institution pour surveiller les investissements.

Les éléments suivants devraient former la base de l'agenda d'un « cycle de développement » alternatif consacré aux investissements étrangers :

- Les négociations sur les investissements devraient être abandonnées, tout comme celles sur les autres nouveaux éléments (concurrence, achats et facilitation du commerce).
- Les règles existantes de l'OCDE pour les entreprises multinationales devraient être renforcées. Des normes beaucoup plus strictes sont nécessaires pour la publication d'informations et les rapports financiers des entreprises transnationales, y compris une obligation de rendre publics tous les paiements faits à des gouvernements.
- Les règles existantes de l'OMC sur les investissements devraient être réformées pour permettre l'imposition d'exigences aux investisseurs étrangers en matière d'exportations et de contenu local.
- Un moratoire devrait être décrété sur les négociations de l'AGCS jusqu'à ce que les implications de l'accord sur le développement soient correctement évaluées.

Conclusion

Le commerce a le potentiel de jouer un rôle important pour contribuer à atteindre les Objectifs de Développement du Millénaire. Le « cycle de développement » de Doha fournit une opportunité de débloquer ce potentiel.

En mettant en œuvre chez eux les principes de libre échange qu'ils prêchent à l'étranger, les pays riches pourraient participer au développement d'une nouvelle forme de mondialisation, plus équitable. Mais il est tout aussi important que le « cycle de développement » ne soit pas utilisé pour continuer à développer le système profondément inégal de règles commerciales formulé pendant l'Uruguay Round. L'étendue de ce défi peut à peine être exagérée. S'ils veulent que le commerce profite également aux pauvres, les pays riches devront s'opposer aux puissants groupes de pression actifs chez eux et adopter des approches radicalement nouvelles en ce qui concerne l'OMC.

Leadership et vision politique seront nécessaires pour que le cycle de Doha soit un succès. Mais les alternatives sont claires. Un échec aurait des conséquences dévastatrices pour le multilatéralisme. Il perpétuerait également une mondialisation fondamentalement intenable basée sur la prospérité de quelques-uns et la pauvreté de beaucoup d'autres, ce qui n'est dans l'intérêt de personne.

Notes

[1] Rapport annuel de l'OMC 2003, p. 8.

[2] Ce chiffre concerne l'Afrique subsaharienne à l'exception de l'Afrique du Sud.

[3] A l'exclusion du Mexique, l'Amérique latine représentait trois pourcent des exportations mondiales en 2001, le même pourcentage qu'en 1990. Le Mexique comptait pour 2,6 pourcent supplémentaires des exportations mondiales en 2001.

[4] OMC, 'Overview of Developments in the International Trading Environment', Mimeo, novembre 2002.

[5] Voir les comptes-rendus extrêmement détaillés dans Kwa A, Power Politics in the WTO (2003), Bankgok: Focus on the Global South.

[6] Citation tirée de 'Inside US Trade', 1er août 2003.

[7] La plainte américaine a été introduite à l'OMC en juin 2003.

[8] Le coefficient de Gini mesure les inégalités sur une échelle de zéro à un, les chiffres plus élevés représentant des niveaux d'inégalités plus élevés.

[9] OMC, 'Poverty Reduction: Sectoral Initiative in Favour of Cotton', soumis par le Burkina Faso et d'autres pays, juin 2002 (TN/AG/Gen/4).

[10] Les pays industrialisés appliquent une grande variété de tarifs. En moyenne, les tarifs les plus élevés pour les pays de l'OCDE sont quarante fois plus élevés que le tarif moyen (comparé à douze fois pour les pays en développement).

[11] Hoekman B et al, Eliminating excessive tariffs on exports of least developed countries, Mimeo, Banque mondiale, Washington.

[12] C. Stevens and J. Kennan, 'How Far Will Doha Reduce Tariff Peaks?' Mimeo., Institute for Development Studies, Sussex University.

[13] *Ibid.*

[14]OMC, 'Anti-dumping Actions in the Area of Textiles and Clothing', communication du Costa Rica et d'autres pays, 14 juillet 2003.

[15] Ce taux de taxation provient de la comparaison entre la valeur des importations et la valeur des taxes douanières collectées.

[16] FMI-Banque mondiale, 'Market Access for Developing Country Exports', Document préparé par le personnel, 27 août 2002.

[17] International Textile and Clothing Bureau, 'Implementation Issues and Concerns: The Agreement on Textiles and Clothing, Examination of Proposals', 2002.

[18] Les vêtements représentent moins de 10 pourcent des produits intégrés par l'UE et les États-Unis dans les trois phases de l'ATV. Rapport annuel 2003 de l'OMC, Genève, p.19.

[19] E. Gresser, 'Toughest on the Poor', Policy Report, Progressive Policy Institute, , septembre 2002.

[20] FMI-Banque mondiale, 'Market Access for Developing Country Exports', Document préparé par le personnel, 27 août 2002.

[21] CNUCED (2002), Rapport mondial sur les Investissements, Genève.

[22] Gouvernement britannique (2003), 'Doha Development Round – Investment and Competition', Londres : DFID.

[23] Banque mondiale (2003), 'Global Economic Prospects'..

[24] *ibid*. p. 133.

[25] R. Adlung *et al*. (2002) 'The GATS: key features', in B. Hoekman, A. Mattoo et P. English, *Development, Trade and the WTO: a Handbook*, Banque Mondiale.

[26] Il y a un certain nombre de groupements d'entreprises activement impliqués dans le lobbying autour de l'AGCS. Il s'agit notamment du Forum Européen des Services, du groupe LOTIS, présidé par l'ancien commissaire européen au commerce et maintenant vice-président de UBS Warburg, Leon Brittain, l'américaine Coalition of Service Industries, et International Financial Services. Pour un compte-rendu détaillé des activités de lobbying par les entreprises, voir E. Wesselius, 'Liberalisation of Trade in Services: Corporate Power at Work', disponible sur : www.gatswatch.org/LOTIS/LOTIS.html

[27] World Development Movement (2003), 'Whose Development Agenda? An Analysis of the European Union's GATS Requests of Developing Countries', Londres : WDM.

[28] A. Mattoo, 'Liberalising Trade in Servcies', Mimeo., Banque mondiale, disponible sur : www.worldbank.org/trade

Références

© Oxfam International août 2003

Ce document a été écrit par Kevin Watkins. Il fait partie d'une série d'articles écrits pour contribuer au débat public sur les questions de développement et de politique humanitaire. Le texte peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche pourvu que la source soit pleinement précisée.

Pour plus d'informations, envoyez un e-mail à advocacy@oxfaminternational.org

Oxfam International est une confédération de 12 organisations de développement actives dans 120 pays en développement : Oxfam America, Oxfam-en-Belgique, Oxfam Canada, Oxfam Community Aid Abroad (Australie), Oxfam Germany, Oxfam Great Britain, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (Espagne), Oxfam Ireland, Novib, Oxfam New Zealand, et Oxfam Quebec. Contactez ces agences pour plus d'informations.

Oxfam International Advocacy Office, 1112 16th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20036 Tél. : 1.202.496.1170, E-mail : advocacy@oxfaminternational.org, www.oxfam.org

Bureau de Oxfam International à Bruxelles, 22 rue de Commerce, 1000 Bruxelles

Tél. : 322.502.0391

Bureau de Oxfam International à Genève, 15 rue des Savoises, 1205 Genève

Tél. : 41.22.321.2371

Bureau de Oxfam International à New York, 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, New York, NY 10017

Tél. : 1.212.687.2091

Bureau de Oxfam International à Paris, C/O Agir Ici, 104 rue Oberkampf, 75011 Paris, France Tél. : 33.1.5830.8469

Bureau de Oxfam International à Tokyo, Maruko-Bldg. 2F, 1-20-6, Higashi-Ueno, Taito-ku, Tokyo 110-0015, Japon Tél./fax : 81.3.3834.1556

Oxfam Germany
Greifswalder Str. 33a
10405 Berlin, Germany
Tél. : 49.30.428.50621
E-mail : info@oxfam.de
www.oxfam.deT

Oxfam-en-Belgique
Rue des Quatre Vents 60
1080 Bruxelles, Belgique
Tél. : 32.2.501.6700
E-mail : oxfamsol@oxfamsol.be
www.oxfamsol.be

Oxfam Community Aid Abroad
National & Victorian Offices
156 George St. (Corner Webb Street)
Fitzroy, Victoria, Australia 3065
Tél. : 61.3.9289.9444
E-mail : enquire@caa.org.au
www.caa.org.au

Oxfam GB
274 Banbury Road, Oxford
England OX2 7DZ
Tél. : 44.1865.311.311
E-mail : oxfam@oxfam.org.uk
www.oxfam.org.uk

Oxfam New Zealand
Level 1, 62 Aitken Terrace
Kingsland, Auckland
New Zealand
PO Box for all Mail: PO Box 68 357
Auckland 1032
New Zealand
Tél. : 64.9.355.6500
E-mail : oxfam@oxfam.org.nz
www.oxfam.org.nz

Oxfam America
26 West St.
Boston, MA 02111-1206
Tél. : 1.617.482.1211
E-mail : info@oxfamamerica.org
www.oxfamamerica.org

Oxfam Canada
Suite 300-294 Albert St.
Ottawa, Ontario, Canada K1P 6E6
Tél. : 1.613.237.5236
E-mail : enquire@oxfam.ca
www.oxfam.ca

Oxfam Hong Kong
17/F, China United Centre
28 Marble Road, North Point
Hong Kong
Tél. : 852.2520.2525
E-mail : info@oxfam.org.hk
www.oxfam.org.hk

Oxfam Québec
2330 rue Notre-Dame Quest
Bureau 200, Montreal, Québec
Canada H3J 2Y2
Tél. : 1.514.937.1614 www.oxfam.qc.ca
E-mail : info@oxfam.qc.ca

Oxfam Ireland
9 Burgh Quay, Dublin 2, Ireland
353.1.672.7662 (ph)
E-mail : oxireland@oxfam.ie
52-54 Dublin Road,
Belfast BT2 7HN
Tél. : 44.289.0023.0220
E-mail : oxfam@oxfamni.org.uk
www.oxfamireland.org

Intermón Oxfam
Roger de Lluria 15
08010, Barcelona, Spain
Tél. : 34.93.482.0700
E-mail : intermon@intermon.org
www.intermon.org

Novib
Mauritskade 9
2514 HD. The Hague, The Netherlands
Tél. : 31.70.342.1621
E-mail : info@novib.nl
www.novib.nl