

Comment rendre le développement important : Le Programme de Doha pour le développement

Roy Culpeper



Comment rendre le développement important : Le Programme de Doha pour le développement

Roy Culpeper

«Imaginez un régime de commerce où les règles commerciales se déterminent dans le but de maximiser les possibilités de développement, notamment celles des nations les plus pauvres du monde. Au lieu de se demander “Comment maximiser les échanges et l'accès aux marchés?”, les négociateurs se demanderaient “Comment donner aux pays les moyens de se sortir de la pauvreté par la croissance?”»

Dani Rodrik – «The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered,» (New York: PNUD, 2001)

Tout au long de 2002, on a invoqué le commerce international comme moteur de développement dans plusieurs réunions importantes : en mars, à la Conférence internationale sur le financement du développement que les Nations Unies ont tenue à Monterrey (Mexique); en juin, au Sommet économique du G8 que le Canada a accueilli à Kananaskis (Alberta); et en août, au Sommet mondial sur le développement durable qui s'est déroulé à Johannesburg (Afrique du Sud). À toutes ces tribunes, on a exhorté les pays en développement à promouvoir le commerce pour stimuler la croissance économique, développer les

possibilités de gagner des revenus, et faire reculer la pauvreté. Et pour aider à créer ces possibilités, on a exhorté les pays industriels à ouvrir leurs marchés. Au Sommet du G8 de Kananaskis, le Canada a fait preuve de leadership en annonçant qu'il allait lever presque toutes ses barrières aux exportations des pays les plus pauvres.

Mais la rencontre la plus significative fut la Réunion ministérielle que l'Organisation mondiale du commerce (OMC) tint à Doha, dans l'Émirat du Qatar, en novembre 2001. Dans le *Rapport canadien sur le développement* de cette année, nous nous concentrons sur le sujet des

négociations commerciales après le «Programme de Doha pour le développement» qui a vu le jour au Qatar. La prochaine Réunion ministérielle de l'OMC, aura lieu à Cancun (Mexique) en septembre 2003, et continuera les négociations.

Les discussions de Doha ont été controversées sur un certain nombre de questions qui donnaient de profondes inquiétudes aux pays en développement et continuent de le faire. Beaucoup de ces préoccupations remontent aux négociations précédemment menées dans le cadre du Cycle d'Uruguay de 1986-1994. Les pays en développement continuent à se démener pour s'adapter aux accords qui ont résulté du Cycle d'Uruguay, et pour participer à part entière et sur un pied d'égalité à l'activité de l'OMC, qui a été une création institutionnelle du Cycle. De leur côté, les pays développés ont retardé la mise en oeuvre de mesures d'ouverture de marchés (comme dans le secteur du textile et du vêtement) qui sont d'un intérêt crucial et pourraient avoir d'énormes avantages pour les pays en développement.

Le débat international sur les relations entre le commerce, le développement et le recul de la pauvreté s'est intensifié au début de 2002 quand l'organisation Oxfam a publié son rapport *Deux Poids Deux Mesures : commerce, globalisation, et lutte contre la pauvreté*. Le document a été particulièrement remarquable dans la mesure où il a déclenché (ou peut-être révélé) le débat interne de la société civile sur les mérites ou les défauts du commerce international comme voie devant mener au développement et à la réduction de la pauvreté.

D'un côté, il y a les gens qui prétendent qu'avec les actuelles règles du jeu, dominées par l'OMC, la promotion des exportations sert un programme de mondialisation piloté par la grande entreprise, qui vient saper (au lieu de les appuyer) le développement, la justice sociale, l'équité, et l'environnement. C'est peut-être la position communément associée aux organisations de la société civile, qui ont été très nombreuses à protester contre les discussions commerciales internationales à Seattle et à Doha. De l'autre côté, se trouvent les gens (dont les soutiens du rapport et de la campagne d'Oxfam sur la question commerciale) qui croient que le commerce pourrait facilement devenir une puissante force dans la lutte contre la pauvreté. Cette position est plus surprenante, puisqu'ils sont apparemment d'accord avec les sociétés et les gouvernements qui promeuvent le libre-échange. Avec ces positions disparates, existe-t-il un terrain d'entente?

La présente édition du *Rapport canadien sur le développement* examine ces assertions qui s'opposent et cherche à délimiter le terrain d'entente. Elle contient deux points de vue : le premier, dont Chantal Blouin (chercheuse à l'INS) et Ann Weston (vice-présidente de l'INS) sont les auteurs, fait voir les choses sous l'angle du Canada. Le deuxième, dont l'auteur est Pradeep Mehta (secrétaire général de la CUTS, une organisation non gouvernementale de l'Inde), offre une vision du Sud. Les deux essais considèrent comme évident que le régime commercial mondial actuel est terriblement injuste pour les pays en développement. Et les deux partent du principe qu'un accroissement du

commerce international peut procurer d'importants avantages pour les pauvres des pays en développement.

Mais ni l'un ni l'autre ne supposent que le commerce international est une panacée qui va éradiquer la pauvreté dans le Sud. Il est seulement un des nombreux instruments extérieurs et intérieurs (comprenant l'aide, l'investissement étranger direct et, surtout, l'investissement national, les capacités institutionnelles et humaines, et la bonne gouvernance) qui s'imposent collectivement, et qui varient pour chaque pays. Comme Dani Rodrik le laisse entendre, le développement est un processus complexe, à multiples facettes, où le commerce peut effectivement jouer un rôle. Mais la politique commerciale devrait être subsidiaire par rapport au plus large objectif de l'élimination de la pauvreté.

De surcroît, comme Blouin et Weston le font remarquer dans leur essai, on ne peut plus supposer que les choses négociées sous la rubrique «négociations commerciales», ou abordées à l'OMC, ont uniquement trait au commerce. Des questions comme les droits de propriété intellectuelle, la politique d'investissement, les marchés publics, et la politique de la concurrence, ont toutes été placées sur la table des négociations commerciales – ce presque toujours par des intérêts de pays plus riches en quête de nouveaux marchés. Entre-temps, et tout en promouvant une libéralisation des échanges, les pays industriels continuent de protéger leurs marchés par le biais de diverses mesures : taux tarifaires élevés, barrières non tarifaires telles que normes techniques,

subventions colossales, droits anti-dumping souvent capricieux et perturbateurs.

De leur côté, la majorité des pays en développement ont un objectif principal dans les négociations commerciales : un plus grand accès aux marchés des pays industriels. Mais les pays en développement sont aussi très différents les uns des autres : certains, comme la Corée du Sud, la Malaisie, le Brésil, le Chili et le Mexique, possèdent déjà d'importantes capacités industrielles; en Inde et en Chine, le secteur industriel connaît une rapide expansion; la majorité des autres pays, en revanche, ont peu de capacités industrielles et doivent entièrement compter sur l'exportation des produits agricoles et primaires. (Quelques pays du premier groupe, comme le Brésil et le Chili, demeurent aussi de gros exportateurs de produits primaires tels que le café et le cuivre). Il s'ensuit que les pays en développement ont des intérêts et des objectifs fort différents dans les négociations commerciales. Par exemple, les plus avancés seraient également désireux de promouvoir leurs exportations de services. Il existe aussi des questions entre les pays en développement eux-mêmes – notamment, un plus large accès aux marchés des autres.

Ce sont les pays les plus pauvres du monde, situés pour la plupart en Afrique subsaharienne, qui sont les moins bien servis par les règles commerciales actuelles, et qui ont le moins grand pouvoir de négociation à la table de l'OMC. Pour eux, un plus large accès aux marchés des pays industriels ne représente qu'un

avantage potentiel. En général, les producteurs de produits primaires ne se heurtent pas à des barrières significatives sur les marchés des pays riches, sauf dans le secteur agricole où ils rencontrent deux sortes d'obstacles. Premièrement, les normes sanitaires ont pour effet d'exclure beaucoup d'exportations provenant de pays en développement. Deuxièmement, les subventions massives (atteignant 350 milliards \$ US par an, ou environ six fois le montant de l'aide extérieure apportée par les pays industriels) font qu'il est impossible aux pays en développement de rivaliser. Qui plus est, ces subventions permettent aux pays riches d'exporter des produits agricoles pour moins que le prix de revient, dont la concurrence vient miner la viabilité économique du secteur agricole dans les pays en développement et accroître la dépendance de ces derniers à l'égard des produits importés.

Entre-temps, l'accès aux marchés des pays riches pour les produits manufacturés légers, comme textiles et vêtements, présente également peu d'utilité pour la majorité des pays les plus pauvres, qui n'ont pas les capacités de fabrication. Pour des pays comme la Tanzanie ou le Mali, des investissements doivent d'abord être réalisés dans le secteur du vêtement s'ils veulent se tailler une part de ces marchés.

De plus, l'expansion de la capacité de production n'est pas le seul investissement qui s'impose dans les pays en développement. Comme Pradeep Mehta le fait remarquer dans son essai, les dépenses pour amener la production au niveau des normes

demandées par les pays industriels représentent un supplément de deux à dix pour cent dans les coûts de production. Cela a nécessité des investissements de 305 millions \$ US dans le cas du Vietnam, et de 7,6 millions \$ US dans celui de la Jamaïque. La Jamaïque doit réviser ses lois pour qu'elles se conforment à l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC, et créer une Agriculture, Health and Food Safety Authority. Enfin et surtout, la plupart des pays pauvres doivent moderniser leur infrastructure – installations portuaires et aéroportuaires, réseaux de transport intérieurs, moyens de télécommunication, et production d'électricité – s'ils veulent devenir des producteurs efficaces. En plus d'être coûteux, de tels investissements et changements institutionnels demandent énormément de temps : ils ne se font pas en quelques années.

Les tenants de la libéralisation des échanges mettent beaucoup l'accent sur l'importance d'avoir un système international reposant sur des règles. Le RCD 2003 fait valoir deux choses à cet égard. Premièrement, comme en témoignent les subventions agricoles démesurées, les pays riches enfreignent souvent les règles; alors, pourquoi les pays pauvres devraient-ils prendre les règles au sérieux?

Deuxièmement, on présume que, si leur observation est universelle, les règles créeront des «conditions de jeu égales» qui seront à la fois équitables et efficaces pour répartir les ressources et garantir que les consommateurs du monde entier en profitent. Le problème, comme le montrent les exemples ci-dessus, c'est

que de nombreux pays en développement ont besoin de beaucoup de temps et d'investissements pour se mettre en position de rivaliser sur les marchés internationaux.

Comme le dit l'économiste Amartya Sen, lauréat du prix Nobel : «Des règles égales pour des inégaux constituent des règles inégales.» Le fait est que les pays en développement sont, à un point plus ou moins grand, profondément inégaux devant les pays développés sur un certain nombre de plans. Par conséquent, si on veut qu'un système fondé sur des règles soit juste pour les pays en développement, en train de se démener pour rattraper les pays industriels dans le domaine des capacités, il se doit d'accorder des règles différentes – un «traitement spécial et différencié» dans le jargon des négociateurs commerciaux - à ceux qui ont le plus de terrain à rattraper, spécialement les quelque 40 pays les plus pauvres du monde (principalement situés en Afrique). Comme le souligne Mehta, 23 des pays les plus pauvres qui appartiennent à l'OMC n'ont aucune représentation au siège de Genève; et ceux comptant des représentants ont généralement des délégations sous-dotées, qui parfois ne possèdent pas la compétence suffisante pour préserver les intérêts de leurs pays.

La gouvernance de l'OMC, ainsi que le Fonds monétaire international et la Banque mondiale (les institutions de Bretton Woods), devraient figurer au premier plan des discussions sur les réformes à l'échelle mondiale. Malheureusement, comme la crise financière asiatique de 1997-1998 s'est estompée dans le passé, la pres-

sion qui existait pour des réformes de grande portée dans les institutions mondiales est également tombée. Au paroxysme de la crise, «réformer» sous-entendait généralement donner une plus grande voix aux pays en développement au sein de ces institutions, en grande partie dans le but de consolider leur légitimité.

Il y a, toutefois, un aspect qui mérite d'être souligné à propos de l'actuelle gouvernance de l'Organisation mondiale du commerce. Dr Supachai Panitchpakdi, un ressortissant thaïlandais, est devenu directeur général de l'OMC le 1^{er} septembre 2002. M. Supachai a assumé la fonction pour trois ans à la suite d'un marché négocié entre pays développés et pays en développement, dans le cadre duquel M. Mike Moore (ancien Premier ministre de Nouvelle-Zélande) a occupé le poste durant les trois années précédentes. L'OMC est la seule des trois organisations mondiales à avoir jamais nommé un candidat d'un pays en développement comme chef de la direction. Depuis leur création en 1944, les deux institutions de Bretton Woods ont toujours nommé un Américain (comme président de la Banque mondiale) et un Européen (comme directeur général du FMI) pour aucune autre raison que la tradition, et le pouvoir exercé par les États-Unis et les pays européens.

Où est-ce que tout cela nous situe dans le débat entre partisans et critiques de la libéralisation des échanges? Au minimum, notre analyse indique que pour pouvoir être équitable et efficiente, la libéralisation des échanges doit prendre du temps.

Il s'ensuit qu'un traitement spécial et différencié doit être accordé aux pays les plus pauvres, durant peut-être un certain nombre de décennies. Pendant ce temps, il doit se produire un certain nombre d'autres choses si on veut voir se matérialiser les bienfaits d'un commerce accru, sous la forme d'une plus grande sécurité des revenus et de moyens d'existence plus durables pour les gens pauvres : des investissements dans la capacité de production, dans l'éducation et dans l'infrastructure, et des améliorations du cadre institutionnel et juridique dans les pays les plus pauvres.

Les pays riches ont moins de raisons de prendre beaucoup de temps pour, par exemple, éliminer progressivement leurs subventions agricoles et donner accès à leurs marchés dans d'autres secteurs comme celui du textile et du vêtement. Mais, surtout s'ils souhaitent que les négociations commerciales actuelles contribuent au développement, ils devraient cesser de surcharger l'ordre du jour du commerce avec des questions additionnelles, dont un accord multilatéral sur les investissements et les marchés publics.

En dernière analyse, le commerce international devrait être vu non pas comme une fin en soi, mais plutôt comme un moyen. L'objectif final doit être d'améliorer les conditions de vie et les moyens d'existence des gens partout dans le monde. L'expansion rapide et agressive du commerce – qu'on peut considérer comme le but de ceux qui promeuvent la libéralisation des échanges – ne va donc pas contribuer, selon toute probabilité, à cet objectif. D'un autre côté, si on veut que le commerce joue un rôle

dans le développement équitable et durable, la libéralisation doit être adaptée aux capacités et aux potentiels des pays en développement.

Le terrain d'entente, autrement dit, consiste à : faire la distinction entre l'importance du commerce et l'ordre du jour des politiques en matière de libéralisation des échanges; dénouer les nombreuses questions (n'ayant parfois rien à voir avec le commerce) qu'on est en train de fourrer dans le programme des négociations commerciales; donner la priorité à celles qui ont la plus grande importance pour les pays en développement; et laisser le reste de côté pour des décennies ultérieures. Entre-temps, d'autres aspects cruciaux du programme pour le développement – les investissements dans la production, la santé, l'éducation, les normes de travail, l'égalité des sexes, et les capacités institutionnelles – doivent recevoir la prééminence qu'ils méritent.

ROY CULPEPER, qui est né à Karachi, est arrivé au Canada en 1959. Il a étudié à l'Université de Toronto, où il a obtenu un Ph.D. en économie (avec une spécialisation Développement) en 1975. Il a travaillé par la suite à Winnipeg pour le Gouvernement du Manitoba, à Ottawa pour les ministères fédéraux des Finances et des Affaires extérieures, et à Washington pour la Banque mondiale. Roy Culpeper est entré à l'Institut Nord-Sud en 1986; il en est devenu le vice-président en 1989, et a été élu président et chef de la direction de l'INS en 1995. Il est l'auteur de nombreux écrits sur des questions de finances internationales.