

Comment faire en sorte que les échanges commerciaux et le système financier international contribuent au développement humain ?

Ce document est la synthèse de l'atelier présidé par Pierre Defraigne (directeur général adjoint à la Commission Européenne) qui a eu lieu dans le cadre du **Troisième forum sur le**

développement humain. Le forum était organisé du 17 au 19 janvier 2005, par le PNUD et le ministère des affaires étrangères, en collaboration avec l'Iddri et Sciences Po.

En mettant ce document en ligne sur son site, l'Iddri a pour objectif de diffuser des travaux qu'il juge intéressants pour alimenter le débat.

Comment faire en sorte que les échanges commerciaux et le système financier international contribuent au développement humain ?

Président : Pierre Defraigne, directeur général adjoint, Commission européenne, Commerce

Orateurs : Lionel Fontagné, directeur, Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) ; Rashid Kaukab, directeur South Center ; Laurence

Tubiana, directrice, Institut du développement durable et des relations internationales

Rapporteurs : Sylvie More et Léo Giordano, étudiants, Sciences-Po.

Comment créer un lien direct entre le développement humain et le commerce international ?

Force est de constater qu'il n'y a pas véritablement de lien direct entre libéralisation et développement humain, le but du commerce ayant été jusqu'à présent la croissance et non le développement.

Il faut provoquer des changements à trois niveaux. Au **niveau conceptuel**, il est nécessaire de changer d'état d'esprit dans notre approche du commerce et des échanges en acceptant plus de diversité et de souplesse et en reconnaissant que le but du commerce est le développement des parties prenantes. Au **niveau national**, il faut favoriser des processus de responsabilisation et de transparence institutionnelles. De plus, la participation de toutes les parties prenantes doit également être encouragée, et l'impact concret des projets sur le développement doit être jaugé à l'aune d'indicateurs reconnus. Au **niveau international** enfin, il faut modifier le système multilatéral des échanges pour améliorer la transparence et l'équité des organisations régulatrices comme des processus décisionnels, et pour mieux prendre en compte la diversité des situations et des besoins des pays membres dans les négociations.

Ces changements sont cruciaux et nécessitent l'engagement politique à la fois des pays développés et des pays en développement. Un monde pacifique et prospère pour ce prochain siècle ne pourra se fonder sur des accords inégaux entre partenaires inégaux.

Quels effets de la libéralisation sur la pauvreté ?

Lorsque la libéralisation conduit à une réallocation des ressources vers les secteurs et les emplois les plus efficaces, elle est bien à l'origine d'un gain de bien être. Ce gain de bien être, normalement mesuré par l'augmentation du revenu par tête, reste difficile à évaluer bien que de nouveaux indicateurs du développement humain tendent à prendre en compte le plus de paramètres possibles. Ces nouveaux indicateurs, plus précis, entrent dans le détail des secteurs, des classes sociales, et des régions intra-étatiques. Cependant, la réallocation des ressources peut aussi avoir des effets néfastes. En plus des coûts d'ajustement qu'elle entraîne, cette redistribution peut accentuer une répartition inégale des richesses. La situation des pays en développement, souvent caractérisée par des mécanismes financiers déficients, des cadres juridiques lacunaires, et un manque de capacités entrepreneuriales, rend cette réallocation d'autant plus difficile.

L'effet de la libéralisation sur la pauvreté est de ce fait imprévisible : aucun économiste ne peut prédire si une réallocation aura des effets positifs ou négatifs.

L'économie mondiale, divisée en régions, supporte trois niveaux d'inégalités. Les **inégalités entre les pays** tout d'abord, toutes les situations de départ et les spécialisations ne se valant pas. Jusque dans les années 80, ces inégalités diminuaient, mais la tendance s'est renversée au cours de ces années. Les inégalités entre pays se creusent désormais avec l'accélération de la mondialisation. Les **inégalités internationales** ensuite, sont la mesure des inégalités entre les pays pondérée par leurs populations respectives. Cette distinction vise à prendre en compte le fait que bien qu'il y ait beaucoup de petits pays très pauvres, les victimes de l'extrême pauvreté sont le plus souvent concentrées dans de très grands pays. Depuis les

années 80, cet écart relatif ramené à la population s'est réduit. Les **inégalités mondiales** enfin, qui font abstraction des frontières pour comparer les seuls individus.

Mais l'émergence de la Chine fausse ces statistiques. Si on fait abstraction d'elle, les inégalités internationales augmentent également en fait depuis les années 80. L'enrichissement global est indéniable : la croissance du PIB par tête mondial est passé de 2% par an dans les années 60 à 2,5 % par an dans les années 2000. Cependant les cartes ont seulement été redistribuées : si 6 pays pauvres ont bien profité de cette croissance pour s'élever à un niveau intermédiaire, notamment la Chine, 5 pays auparavant considérés comme riches, tels que l'Argentine et le Venezuela, ont régressé à un niveau intermédiaire, et 17 pays intermédiaires comme la Côte d'Ivoire ou le Sénégal sont passés dans la classe des pays pauvres.

A présent, il est donc de la responsabilité des pays riches et pauvres d'utiliser cette création de richesse pour servir un développement harmonieux et une réduction de la pauvreté au niveau mondial.

Que peut-on faire pour encourager cet engagement mutuel des pays développés et des pays en voie de développement ?

Se fixer des grands objectifs tels que les Objectifs du Millénaire est une étape importante mais elle reste trop générale. Bien qu'elle soit cruciale, la dimension sociale ne sera pas abordée par l'OMC car elle demeure trop polémique, les pays en voie de développement y voyant une mesure de *hidden protectionism*. La dimension sociale fait partie des attributions de l'Organisation internationale du travail, mais l'OIT ne dispose d'aucun pouvoir coercitif. De plus, le faible essor des labels de développement durable montre que cette dimension sociale demeure une préoccupation marginale pour le citoyen.

L'échelon bilatéral représente donc probablement la meilleure option. En incluant des préoccupations sociales dans les accords de libre échange négociés au coup par coup, il permet d'avancer sur des sujets tels que les codes de conduite des firmes, ou les codes d'investissement.

Il faut surtout organiser la mobilité des personnes. Que les migrations soient temporaires ou non, elles permettent une acquisition inestimable d'idées sur la gouvernance démocratique, ainsi qu'une diffusion de ces concepts par un effet de « démonstration prodémocratique ». Les diasporas jouent également un rôle crucial dans la transmission des technologies. Il faut donc ré-ouvrir le dossier de l'immigration en considérant ces flux de population comme un outil de promotion du développement humain supplémentaire.

Impact des négociations à l'OMC sur le développement

On n'assimile plus automatiquement la libéralisation au développement : l'impact des négociations à l'OMC sur le développement reste indéterminé. Il faut donc d'abord se fixer des objectifs de développement puis revenir à la négociation commerciale, avec les travers qu'elle comporte.

La libéralisation touche de plus en plus de secteurs qui concernent les politiques intérieures, et ses effets environnementaux et sociaux ne sont pas négligeables. En terme d'accès à la santé, la libéralisation a eu des effets positifs, mais son impact sur la pauvreté et sur l'environnement est plus mitigé. L'échelon bilatéral ne fonctionne pas concrètement et laisse perdurer les asymétries. Il est donc très important de continuer les négociations multilatérales. Le débat libéralisation/développement avancera plus vite lorsque les distorsions criantes seront réglées (subventions à l'exportation et *hidden protectionism*). Cela permettra de discuter de compromis sociaux, de revoir la négociation commerciale et de redéfinir la gouvernance mondiale. Les procédures de négociation doivent en effet être refondues si on ne veut pas que l'OMC craque, l'asymétrie entre participants y étant encore trop forte. Des changements sont déjà en cours : faire l'étude d'impact avant la négociation par exemple est déjà un progrès considérable.

→ **Question de la transformation des agricultures dans les pays où les pratiques agricoles sont très traditionnelles. Quelle amélioration de la**

situation des paysans est envisageable ? Quels types de transferts (hausse des prix, paiement de services environnementaux...) ?

L'impact de la libéralisation commerciale sur les prix n'a pas les mêmes effets sur les pays agricoles exportateurs nets et sur les pays agricoles importateurs nets. Les gagnants sont les grands exportateurs du groupe Cairns. Mais érosion des préférences pour les pays les plus pauvres: si libéralisation générale, alors certains PMA ne bénéficieront plus d'avantages bilatéraux et d'accords préférentiels. Au vu des difficultés qu'ils affrontent, les pays subsahariens doivent continuer de bénéficier d'un traitement particulier.

La libéralisation peut être une bonne chose si on finance simultanément les victimes de l'érosion des préférences et que l'on favorise la reconversion et les transformations productives.

→ Ne peut-on pas penser une libéralisation découpée pour les pays les plus pauvres ?

Il existe déjà un découplage, des procédures dérogatoires dans les négociations de l'OMC : aujourd'hui les PMA bénéficient d'un accès à certains marchés exonérés de droits de douane, les exigences en matière de libéralisation sont également moindres pour les pays membres du G90. Et la convention de Lomé pousse seulement les pays voisins et de compétitivité égale à se constituer en Zone de Libre Echange. Le problème n'est donc pas celui de l'accès aux marchés mais de la répartition des avantages que ces pays retirent de la libéralisation progressive. L'Argentine bénéficie par exemple d'un accès privilégié à nos marchés. Mais elle n'en retire aucun avantage en matière de développement économique car les gains sont accaparés par les élites argentines qui au lieu de les réinvestir dans l'économie nationale, les placent sur les marchés financiers occidentaux. Donc le seul vrai problème est celui des politiques internes.

→ Le problème est que ce qui apparaît important pour l'OIT ne revêt pas la même priorité pour le FMI ou l'OMC. Comment hiérarchiser les règles ? Comment parvenir à lier internationalisation du commerce et mondialisation sociale ?

Les normes sociales sont effectivement exclues des discussions de l'OMC. L'UE et la Commission européenne incitent plus à l'investissement qu'à l'application de normes sociales et environnementales. De même les Etats-Unis n'ont pas ratifié les « seven yellows ». Les pays développés n'ont pas une attitude très claire face au manque de mesures de transparence et d'objectifs sociaux des pays en voie de développement. Absence de représentation et de responsabilisation, système de représailles sont autant de freins aux préoccupations sociales que l'OIT tente de faire progresser (sommet du 24 février 2003). Pays en voie de développement et pays développés finissent par avoir la même attitude, ils n'abordent plus la question. Il y a trop d'écart de puissance entre les différentes parties prenantes.

Il faut renforcer le système multilatéral et sa cohérence (OMC, FMI, BM, OIT).

→ Puisque les négociations à l'OMC ne sont pas satisfaisantes, ne devrait-on pas essayer d'enclencher un processus de déglobalisation et de renforcer des organisations telles que la CNUCED ?

La CNUCED était une institution transparente et indépendante. Il faudrait la renforcer plutôt que de se centrer sur l'OMC, afin de mettre les préoccupations environnementales et sociales sur le tapis des négociations.

Alors qu'elle jouait un rôle important dans le système préférentiel pour les pays en voie de développement, la CNUCED, qui était l'agence chargée de l'expertise et de l'insertion des pays en voie de développement au commerce international, a disparu avec le triomphe de la conception libérale de ce qui se jouait dans le commerce international. Mais cette libéralisation touche actuellement de plus en plus des domaines de politique intérieure ayant trait au développement, légitimant ainsi une potentielle réhabilitation de la CNUCED. D'autant plus que l'OMC n'est pas un lieu d'expertise, mais de négociation. Les deux institutions doivent travailler en commun, et partager les données et les statistiques.

→ ***Quel est le régime de politique internationale qui traite le problème de la politique agricole en visant la réduction de la pauvreté ?***

Le manque d'effets distributifs sur la population paysanne est un des échecs de la négociation sur l'agriculture mondiale. Les élites locales ont profité des politiques de reconversion, c'est pourquoi elles les approuvent. Mais les paysans s'appauvrisent de l'affaiblissement du secteur agricole.

3 grandes questions sur l'agriculture à l'OMC :

- les subventions à l'exportation
- l'accès aux marchés (droits de douanes)
- le soutien interne, couplé ou non à la production

Maintenant, la question des subventions à l'exportation est à peu près réglée. Ce qui est désormais crucial en matière d'impact sur les prix et donc d'exportation pour les PED sont les questions d'accès au marché. Pourtant, étrangement, le problème des normes sanitaires et des barrières non tarifaires est encore passé sous silence.

Il n'existe aucun mécanisme économique incitatif pour amener les bénéficiaires à partager les richesses. Donc l'Etat est nécessaire à la redistribution. L'ouverture ne marche pas quand l'Etat est trop faible pour pouvoir contraindre ceux qui s'enrichissent à redistribuer une partie des bénéfices, car cette ouverture accroît alors les inégalités et les tensions au sein des populations. On ne peut pour autant dire que si des institutions sont en place, l'ouverture économique sera forcément un succès. Le passage d'une société traditionnelle pauvre, basée sur la confiance, le tacite, l'entraide, à des sociétés industrialisées où il existe des règles fondées sur le contrat, et où on dispose de suffisamment de ressources pour avoir une juridiction et une police efficace, n'est pas un continuum. Il y a un trou noir entre l'absence d'institution ou l'existence d'institutions défaillantes, et des institutions efficaces. Atteindre le développement doit être accompagné pour éviter de s'arrêter dans ce trou noir qui sépare institutions traditionnelles et institutions modernes.

→ ***Conclusion***

Il y a bien un mouvement indéniable vers le désarmement douanier, qui, des hommes et des biens manufacturés, s'élargit à l'agriculture, au textile et aux services. Mais il faut garder à l'esprit la distance qui sépare les modèles théoriques du succès des mesures pratiques.

En effet, la croissance mondiale est aujourd'hui soutenue par :

- Les Etats-Unis, très riches, qui vivent au-dessus de leurs moyens et sont une source considérable d'innovations technologiques.
- La Chine, avec son poids démographique impressionnant, et un régime communiste centralisé qui évolue peu à peu et s'ouvre aux multinationales.

Ces deux modèles ne constituent pourtant pas des paradigmes, théoriquement recommandés par les économistes...