

## Libéralisation du commerce et développement

Août 2005

**A**u prix de sur-interprétations sauvages des enseignements de l'économie, la libéralisation illimitée des échanges commerciaux fait aujourd'hui figure de modèle de développement. C'est du moins ce que s'emploient à imposer les puissances occidentales aux pays pauvres en peine de résister aux injonctions et pressions déployées dans le cadre de l'OMC ou de la négociation d'accords régionaux... Sans pour autant renoncer aux dispositifs protectionnistes qu'elles ont mis en place depuis la Seconde guerre mondiale.

Mais plus il y a d'élargissement du commerce international, plus coexistent d'acteurs aux capacités inégales et aux intérêts divergents. Si les entreprises prospèrent de la mondialisation des échanges, les pays marginalisés et les populations les plus pauvres peinent à voir de quels « avantages comparatifs » ils pourraient bien se prévaloir pour asseoir leur compétitivité et prétendre en cette vertu à une quelconque « promotion » dans le système globalisé.

Déconstruire, à la lumière de l'histoire et des enseignements de la science économique, le mythe associant mécaniquement libre-échange et développement est une urgence. De même que penser des principes et des outils de régulation publique du commerce qui permettront l'élaboration de règles juridiques et politiques garantissant les droits économiques et sociaux des travailleurs du Sud comme du Nord.

### Déconstruire le mythe « Libre-échange = développement »

Nourrie à la théorie ricardienne des avantages comparatifs, l'idéologie néo-libérale part d'un présupposé : l'échange international en concurrence parfaite produit l'optimum économique.

Pourtant le fait que l'épanouissement du commerce international ait été concomitant à la croissance économique occidentale ne signifie pas qu'il en ait été la cause. La seconde moitié du 20<sup>ème</sup> siècle a même été celle de l'explosion sans précédent des inégalités internationales.

**L'histoire montre que la loi de l'avantage comparatif n'est pas universelle et intemporelle** mais étroitement liée au contexte britannique qui fournit le cadre de sa formulation.

En réalité les phases de croissance et de développement qu'ont connues les pays occidentaux et plus récemment un certain nombre de pays asiatiques doivent davantage à des politiques publiques actives de soutien au développement industriel et de protection des marchés internes.

- Si l'arme du libéralisme permet au 19<sup>ème</sup> siècle à la Grande- Bretagne de conquérir les marchés nécessaires à l'écoulement des surplus de sa production industrielle, cette arme se retourne contre elle avant même la naissance du 20<sup>ème</sup> siècle et elle perd sa position de premier pays industriel du monde au profit des USA dès 1913. C'est même par un retour au protectionnisme qu'elle renouera avec la prospérité dans les années 30 ;
- En Europe occidentale, les Trente glorieuses ne sont pas davantage le fruit du libéralisme. Sous la pression des mouvements sociaux et politiques, les pays riches vont refuser de laisser opérer la « main invisible » et le recours aux institutions, aux lois et à la redistribution va reléguer le marché au second plan. Les pays riches vont ainsi préserver d'importantes protections à l'entrée des marchandises sur leurs territoires et préféreront l'ouverture sur les marchés extérieurs.
- Plus récemment, les Dragons asiatiques ont fondé leur croissance et leur développement sur une forte intervention de l'Etat dans l'organisation du système bancaire, le soutien à des secteurs industriels stratégiques ou encore l'investissement dans la recherche. En régulant la concurrence par des politiques de crédits et de subventions ou encore par la protection tarifaire des marchés internes, les Etats japonais ou des NPI (hors Hong Kong et Singapour) ont soumis les entreprises à un projet global d'accumulation à long terme plutôt que spéculatif et de court terme.

Au contraire, depuis le milieu des années 70, la croissance mondiale n'a cessé de s'effriter alors même que les tarifs douaniers ont connu une baisse régulière, marginalisant les pays les plus pauvres qui n'avaient pourtant cessé de démanteler leurs protections aux frontières.

**Sur le plan théorique** également, le concept d'avantage comparatif cher à la théorie libérale résiste mal à l'analyse.

La théorie des avantages comparatifs est inscrite dans une histoire, et l'économie du 20<sup>ème</sup> siècle n'a plus grand-chose à voir avec celle de l'époque de Ricardo. Elle ne fonctionne pas en présence d'autres facteurs décisifs que sont aujourd'hui les effets de seuils en matière d'investissement et l'inégale dotation technologique et scientifique. Dans les pays pauvres où la structure du marché du travail est tout autre que dans les pays riches, l'ouverture commerciale détruira plutôt des emplois sans en créer nécessairement de nouveaux. Les coûts de la libéralisation seront d'autant plus élevés que le pays sera mal armé pour compenser le creusement des inégalités et d'éventuels chocs externes. Pour Maurice Allais (prix Nobel d'économie), « dans des conditions actuelles, la mise en œuvre sans restriction du libre-échange total ne peut qu'aboutir à des spécialisations économiques indésirables, génératrices de déséquilibres et de chômage, et entraîner pour l'économie des pertes bien supérieures aux gains qu'il est supposé pouvoir générer ».

Les auteurs appellent donc de leurs vœux l'émergence d'un nouveau paradigme qui analyse le commerce extérieur dans un référentiel de développement.

Contre une régulation par les prix, les auteurs défendent des régulations conçues et mises en œuvre par les Etats sur la base de contrats et fondées sur l'affirmation des droits économiques et sociaux des travailleurs du Nord comme du Sud.

## Etude comparative de l'histoire des modèles de développement

En 40 ans, les économistes occidentaux ont proposé pas moins de 4 modèles comme voies incontournables vers « le développement ».

- Une approche par le capital public des années 60 jusqu'au début des années 80 : construite sur l'imitation des trajectoires occidentales, elle retient la nécessité des investissements publics dans les infrastructures et dans la production marchande. L'agriculture est pensée comme la base du développement quand bien même le pouvoir d'achat intérieur ne peut assurer un débouché pour les productions. Cette approche se concrétise par un recours massif aux crédits internationaux dans la première partie des années 70, qui aboutiront à la réalisation d'infrastructures sous-utilisées et la mise en place d'institutions budgétivores.
- L'approche par la régulation du marché à partir de la crise de la dette, est à l'origine des politiques d'ajustement structurel imposées par les bailleurs de fonds et du boost des exportations génératrices de devises qui sont censées permettre le remboursement de la dette. La contraction des dépenses publiques et la compression des marchés intérieurs, doublés d'une baisse du pouvoir d'achat et de l'absence d'épargne vont aggraver la situation économique dans la plupart des pays mis sous ajustement.
- La lutte contre la pauvreté et l'auto-développement rural dans les années 90 : devant l'aggravation des difficultés des populations pauvres, l'accent est mis sur l'accroissement et la modernisation de la production vivrière et le dopage des agricultures de rente, censées générer des surplus transférables sur les agricultures vivrières. Mais la fluctuation des cours mondiaux des produits agricoles empêche la stabilisation des revenus des paysans et la génération d'épargne disponible pour l'investissement.
- Dernièrement l'approche par les « infrastructures écologiques » et le développement durable : mobilisant par exemple les expériences d'économie solidaire et la notion de biens publics mondiaux, elle ne fournit pas de résultats satisfaisants pour l'heure.

L'expérimentation de ces 4 recettes ne convainc pas ; elle tend au contraire à justifier la théorie marxienne selon laquelle les rapports de domination privant les pays pauvres de tout pouvoir économique (prix fixés au Nord, propriété des moyens de productions aux multinationales du Nord, endettement, subordination technologique des pays du Sud...) sont la seule vraie cause du non-développement.

Les auteurs soumettent donc neuf conclusions issues des expériences passées, qui, envisagées de manière complémentaire, peuvent offrir les bases à l'élaboration de politiques publiques favorables au développement :

- La nécessité d'une demande interne qui entraîne l'économie et procure de l'emploi, car c'est à la répartition du travail et de la production qu'il faut s'attaquer en premier lieu ;
- L'attention spécifique qui doit être portée aux agriculteurs produisant pour le marché intérieur, afin de financer l'intensification des agricultures, qui, accompagnée du soutien à l'agro-exportation ou encore l'artisanat, contribuera à mettre fin à la pauvreté de la petite paysannerie ;
- Des politiques industrielles organisant une diversification ciblée d'abord orientée vers la satisfaction des besoins internes et apportant un traitement particulier à l'économie populaire ;
- Des politiques sociales permettant un accès général aux services essentiels et une redistribution des revenus ;
- Une ouverture internationale contrôlée pour maîtriser les effets pervers des prix cassés des importations du Nord et pour se prémunir contre les fluctuations des cours des produits d'exportation. Cela passe par la déconnexion au moins momentanée des économies nationales par rapport au système international de fixation des prix ;
- Une ingénierie monétaire et financière qui privilégie le financement endogène ;
- La définition de voies propres correspondant au génie culturel des sociétés ;
- Le rôle primordial d'un Etat actif dans l'économie et démocratique dans son fonctionnement, qui appellera souvent la réforme politique et la réorganisation territoriale (décentralisation) des Etats ;
- La construction d'accords régionaux permettant aux plus petits Etats d'atteindre la masse critique pour peser dans la gouvernance mondiale et se protéger des effets négatifs de la mondialisation financière et commerciale.

## Les chemins de la régulation

De plus en plus de personnes et de groupes sont convaincus qu'un commerce international encadré par des règles multilatérales est préférable à un commerce sans règles forcément régi par la loi du plus fort. D'autre part il n'y a pas de fatalité à ce que la régulation du commerce soit fondée sur la libéralisation.

Le développement peut être l'objectif premier des règles multilatérales applicables aux pays du Sud, règles dans lesquelles le commerce servirait ces objectifs de développement.

Le libéralisme n'a été choisi formellement par aucun groupe pour supplanter les valeurs environnementales, sociales ou culturelles. Au contraire la plupart des Etats membres des Nations Unies ont signé la Déclaration universelle des Droits de l'homme ainsi que les deux pactes qui lui sont liés : l'un relatif aux Droits civils et politiques, l'autre aux Droits économiques, sociaux et culturels.

Tous les accords internationaux, parmi lesquels les accords et règlements commerciaux doivent se soumettre à ces droits : or la libéralisation porte atteinte aux droits élémentaires des citoyens, par exemple à l'accès à l'eau, à la santé ou à l'éducation.

A l'échelle internationale, c'est l'OMC qui encadre les négociations commerciales entre les Etats. L'institution concentre donc l'attention des acteurs du commerce mondial (Etats, entreprises, syndicats, organisations paysannes) mais aussi des mouvements de société civile internationale.

Créée en 1994 par l'Accord de Marrakech et succédant au GATT, l'Organisation mondiale du commerce (OMC), organisme multilatéral de réglementation sur les questions commerciales, a mandat des Etats membres pour organiser les négociations internationales qui devront approfondir le processus de libéralisation des échanges commerciaux. Compétente sur un nombre croissant de questions (produits primaires agricoles ou non, produits industriels, services, propriété intellectuelle, investissements...), l'OMC privilégie un corpus de valeur qui est celui de la démocratie de marché.

- Le référentiel de marché en vigueur depuis les années 80 et promu par l'OMC n'a pas permis d'atteindre les objectifs de développement tels que la Déclaration du Millénaire les a présentés en 2000. C'est au contraire la logique du moins-disant social et fiscal qui s'est imposée, marginalisant ainsi davantage paysans et travailleurs au Sud comme au Nord.
- Si le besoin d'une institution internationale de régulation du commerce international n'est pas démenti, les rapports de pouvoir au sein de l'OMC laissent une influence négligeable aux pays du Sud, pourtant largement sollicités pour accroître le degré d'ouverture de leurs marchés.
- L'opacité des négociations et le manque de transparence ne permettent pas aux populations directement concernées d'accéder aux informations cruciales pour influencer les prises de décision. Une association plus étroite des parlements nationaux aux processus de négociation de l'OMC pourrait par exemple permettre la démocratisation de l'organisation.

Liées notamment à la récente résistance des pays du Sud au rythme effréné de libéralisation imposé sans concession par les pays riches, ainsi qu'à la mobilisation des mouvements de la société civile, les échecs de Seattle et de Cancun focalisent aujourd'hui l'attention des observateurs sur la nécessité de relancer les négociations internationales lors de la prochaine conférence ministérielle de Hong Kong.

Pour autant, faut-il le rappeler, la régulation du commerce international ne s'opérera pas uniquement dans l'enceinte de l'OMC. Dès lors l'enjeu réside dans l'activation ou la réactivation des espaces de la régulation commerciale à toutes les échelles (internationale, régionale, nationale).

### L'échec de Cancun

Maquillées dans un premier temps par des tensions procédurales, les antagonismes qui ont structuré les débats lors de la Conférence ministérielle de septembre 2003 ont conduit à ce que les négociateurs américains et européens ont présenté comme un échec.

#### • Une nouvelle géopolitique du commerce mondial ?

L'attitude violemment unilatéraliste des USA mais surtout l'émergence d'une coalition des pays en développement organisée autour du G20 ont empêché les négociations d'aboutir à un accord.

Plus précisément :

- Recherchant un plus grand équilibre entre libéralisation du commerce et exigences de développement, quelques pays émergents (Brésil, Inde, Chine) alliés à des pays en développement au sein du « G20 » (soit 70 % des fermiers de la planète et 25 % du volume du commerce agricole mondial) ont vu leur proposition axée sur l'établissement de protections des agricultures du Sud rabrouée par les USA et l'Europe, et ont ainsi opposé leur résistance à toute autre concession sur les NAMA, les services et les questions de Singapour ;
- la morgue affichée par les négociateurs états-uniens devant la proposition de 4 pays africains producteurs de coton concernant la baisse des subventions du gouvernement US à ses cotonculteurs a conduit au refus des 4 pays concernés de poursuivre les négociations.

#### • G20 – paysans : même combat ?

Tout comme le tandem USA-UE a su faire alliance en dépit des divergences qui peuvent animer les deux parties (concernant l'évolution du montant des subventions agricoles), le G20, en dépit de situations nationales et d'intérêts manifestement hétérogènes (entre pays prioritairement agro-exportateurs et ceux où les agricultures familiales restent très majoritaires), a préservé son unité au cours des débats. Tous frappés par les méfaits de la libéralisation sauvage des échanges commerciaux, ces pays misent sur un accès plus grand aux marchés du Nord, donc l'approfondissement du processus de démantèlement des protections douanières nationales ou régionales.

On pressent ainsi le danger stratégique qu'il peut y avoir à soutenir un G20 dans sa capacité à redessiner les rapports de force au sein de l'OMC, en oubliant qu'il ne représente pas, pour la plupart des mouvements progressistes, les intérêts des petits producteurs et des paysans.

D'autant que l'absence d'accord préserve ainsi un statu quo plutôt favorable au Nord...

### L'accord cadre de juillet 2004 et la situation « pré-Hong Kong »

Hong Kong était censé clôturer le cycle de Doha, il n'en sera rien bien entendu.

Au contraire les nombreux blocages successifs et l'évolution du contexte international ont amené une révision à la baisse des ambitions du Programme de Doha. Ainsi l'Accord-cadre de Juillet 2004 réinterprète les différents volets de l'agenda pour le développement.

#### Impacts sur la libéralisation des échanges

Le point agricole étant celui qui porte le plus d'oppositions entre Nord et Sud, c'est lui qui motive l'accord cadre.

Celui-ci reporte ainsi le démantèlement des subventions à l'exportation des USA et de l'UE à 2017, prévoit des abaissements de droits de douane supplémentaires, sans questionner le rôle indispensable de certaines subventions pour soutenir les agricultures familiales. La création d'un sous-comité Coton est une mince ouverture pour les pays du Sud, puisque aucun agenda ou cahier des charges n'a été défini.

Sur la propriété intellectuelle et le contournement possible des brevets par les pays ne disposant ni des moyens d'accéder aux traitements aux prix fixés par les multinationales du médicament ni d'une industrie pharmaceutique à même de les produire, aucune avancée n'a été enregistrée.

Investissement, marchés publics et autres thèmes de Singapour sont sortis du champ des négociations pour Hong Kong. Est-ce une victoire des PED-PMA ? Difficile à dire car cela augmente paradoxalement le pouvoir de l'UE et des USA sur le volet agricole tout en limitant les concessions qu'ils auraient pu émettre selon la logique de négociation totale. Le traitement de ces questions tend en plus à être externalisé dans des accords régionaux ou bilatéraux.

Plus important, le futur accord cadre sur le Traitement spécial et différencié a été repoussé aux calendes grecques. De même l'évaluation des accords de l'Uruguay Round, notamment en terme social, préalable à toute nouvelle négociation selon les exigences des PED-PMA, est abandonnée. Le choix de l'ordre du jour repose donc à nouveau entre les mains des grandes puissances si jamais sa fixation avait été un jour partagée entre tous les membres de l'OMC.

D'après D. D'INCAU, AITEC

### En conclusion... quelques principes pour refonder l'OMC et ouvrir les chemins de la régulation du commerce international

#### Sur les fondements

- La DUDH et les deux pactes associés doivent s'imposer en droit à tous les accords internationaux.
- L'OMC doit respecter le principe de souveraineté alimentaire des peuples : pour ce faire, les Etats qui le souhaitent doivent pouvoir protéger leur agriculture et ne s'ouvrir au commerce international qu'au rythme où ils l'auront eux même choisi
- Le principe de précaution doit être intégré au corpus de règlements de l'OMC
- Les services de base (eau, santé, éducation...) doivent être soustraits du champ de l'AGCS
- Les études d'impact des conséquences de la libéralisation commerciale font partie du mandat de l'OMC et doivent être conduites avant d'ouvrir un nouveau cycle de négociations

#### Sur le fonctionnement

- Les pays du Sud doivent être pleinement associés à la définition des normes internationales, et bénéficier pour cela des moyens et de l'information indispensables.
- L'OMC doit assurer une transparence réelle des négociations, et les ouvrir à un débat démocratique, avec en particulier les Parlementaires et les représentants de la société civile