

Éditions-Diffusion Charles Léopold Mayer
38, rue Saint Sabin
75011 Paris
tel/fax : 01 48 06 48 86
diffusion@eclm.fr
www.eclm.fr

Les versions électroniques et imprimées des documents sont librement diffusables,
à condition de ne pas altérer le contenu et la mise en forme.
Il n'y a pas de droit d'usage commercial sans autorisation expresse des ECLM.

commerce international
et développement durable

Centre international
pour le commerce
et le développement durable

Commerce international et développement durable

Voix africaines et plurielles

L'association Éditions-Diffusion Charles Léopold Mayer a pour objectif d'aider à l'échange et à la diffusion des idées et des expériences de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme (FPH) et de ses partenaires. On trouvera en fin d'ouvrage un descriptif sommaire de cette Fondation, ainsi que les conditions d'acquisition des ouvrages et dossiers édités et coproduits.

L'auteur

Le Centre international pour le commerce et le développement durable (ICTSD) a été créé à Genève, en Suisse, en septembre 1996 pour promouvoir le développement durable comme objectif des politiques commerciales au niveau international. Dans la poursuite de cet objectif, il s'attache à promouvoir une approche participative au processus de prise de décision dans la formulation de ces politiques.

Les programmes de l'ICTSD s'efforcent de renforcer l'interaction et la coopération multilatérale entre les décideurs politiques et les acteurs impliqués dans les questions de commerce et de développement durable (gouvernements, organisations intergouvernementales, universités, instituts de recherche, think tank, organisations non gouvernementales, syndicats, secteur privé, etc.). Ils sont articulés autour de trois axes principaux :

- la diffusion d'information objective ;
- l'organisation de séminaires, dialogues informels, ateliers et symposium, à Genève et ailleurs dans le monde ;
- un soutien en matière de recherche.

L'ICTSD est une organisation non partisane et ne représente aucun intérêt particulier. Le centre est financé grâce à des contributions provenant de gouvernements, d'agences inter-gouvernementales, d'organisations non gouvernementales et de fondations privées. ICTSD publie notamment « PASSERELLES entre le commerce et le développement durable » © , « BRIDGES Between Trade and Sustainable Development » © , « BRIDGES Weekly Trade News Digest » © , et « PUENTES Entre el Comercio y el Desarrollo Sostenible » © .

© Éditions-Diffusion Charles Léopold Mayer, 2002

Dépôt légal, 3^e trimestre 2002

Dossier FPH n° DD 123 * ISBN : 2-84377-060-2

Diffusion : Éditions-Diffusion Charles Léopold Mayer,
38, rue Saint-Sabin, 75011 PARIS

Graphisme et mise en page : Madeleine Racimor

Maquette de couverture : Vincent Collin

Sommaire

Présentation du Centre international pour le commerce et le développement durable (ICTSD)	4
Remerciements	7
Introduction, par Ricardo Meléndez-Ortiz, ICTSD « Commerce et développement durable vus de l’Afrique»	9
Première partie: Le développement durable et le système commercial multilatéral	13
1. Centre international pour le commerce et le développement durable : « La déclaration de Doha : autant de lecteurs, autant d’interprétations possibles»	15
2. Isabelle Mamaty (Congo), économiste : « L’accord sur l’agriculture : alternatives pour soutenir la sécurité alimentaire dans les pays de l’Afrique sub-saharienne»	27
3. Vinod Rege, (Inde) ancien directeur à l’OMC, conseiller des pays en développement du Commonwealth sur les questions liées à l’OMC : « Pays en développement et négociations sur les tarifs industriels»	51
4. Moses Tekere (Zimbabwe), Trade and Development Studies Centre Trust : « Stratégies de développement des exportations et de croissance tirée par les exportations : les zones franches industrielles et le renforcement du développement humain durable»	61
5. Yash Tandon (Ouganda), International South Group Network (ISGN) : « Rôle des investissements étrangers directs dans le développement humain de l’Afrique»	79
6. Nicholas D. Kitikiti (Zimbabwe), <i>Economica International</i>	

Consultant « Utilisation de mesures commerciales à des fins environnementales»	107
---	-----

Deuxième partie: L'interface entre le système commercial
multilatéral

et les accords multilatéraux sur l'environnement	131
--	-----

1. Lucas Assunção (Brésil), Cruced : « La convention
sur les changements climatiques et les régimes commer-
ciaux»
2. Robert J.L. Lettington (Kenya), International Centre for Insect
Physiology and Ecology : « La convention sur la biodiversité
et les ADPIC»
3. Jon Hutton (Zimbabwe), Africa Resources Trust « La question
des espèces de faune et de flore menacées d'extinction»
157
4. Fannie Mutepfa (Zimbabwe), ZERO Regional Environment
Organisation « Commerce international et désertification»
167

Troisième partie: Le commerce régional

1. Docteur Ademola Oyejide (Nigéria), université d'Ibadan :
« Politique
commerciale et développement humain durable en
Afrique»
2. HB Solignac Lecomte (France), Centre de développement
de l'OCDE : « Les relations commerciales ACP-UE
après Lomé : quel partenariat économique pour
le développement durable ?»
3. Solagral (France) : « L'initiative "Tout sauf les armes":
quelles conséquences pour les PMA ?
4. Jean-Luc Senou (Bénin), Union économique et monétaire
ouest-africaine : « Le commerce intra-régional et le proces-
sus
d'intégration en Afrique»
5. Professeur J. A. Ekpere (Nigéria), université d'Ibadan :
« Biodiversité et connaissances traditionnelles : loi type
de l'OUA sur les droits communautaires et l'accès
aux ressources génétiques»

Quatrième partie: Questions sectorielles

1. René Loewenson (Zimbabwe), Équinet :
« Nécessité d'une protection de sauvegarde de santé
publique
pour les médicaments essentiels en Afrique australe»
259
2. P. Mimbimi Esono (Cameroun), Groupe national de travail

Remerciements

Pour la réalisation de cet ouvrage, nous tenons à remercier sincèrement tous les auteurs qui ont bien voulu y contribuer, ainsi que ceux qui ont participé aux divers ateliers au cours desquels ces articles ont été présentés, tous les partenaires de l'ICTSD en particulier ENDA, au Sénégal, ART et ZERO au Zimbabwe, Solagral en France, ECDPM aux Pays-Bas, le PNUD et la Cruced sans qui les ateliers mentionnés plus haut n'auraient jamais vu le jour, Monsieur Chifamba, chargé d'affaires à la mission du Zimbabwe et Madame l'ambassadeur Yolande Bike de la mission du Gabon à Genève, pour leur appui et leurs bons offices lors de la réalisation de ces ateliers, les éditions Charles Léopold Mayer pour leur soutien à l'édition et à la publication de cet ouvrage, le Department for International Development (DFID) en Grande-Bretagne, le ministère de l'Environnement aux Pays-Bas et la Commission européenne (DGI) pour leur soutien financier, l'Agence intergouvernementale de la francophonie pour sa contribution à la traduction de certains textes, ainsi que toutes les personnes à l'ICTSD qui ont travaillé à la réalisation de ce projet.

Introduction

Commerce et développement durable vus de l'Afrique

Ricardo Meléndez-Ortiz,
directeur exécutif - ICTSD

Cet ouvrage constitue un recueil unique d'articles, d'analyses et d'opinions sur la problématique du commerce international et du développement durable, telle qu'elle se présente dans le contexte africain. Si les négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont déjà fait couler beaucoup d'encre, en particulier depuis l'échec de la Conférence ministérielle de Seattle, l'essentiel de la littérature existante reflète encore une perspective occidentale, voire anglo-saxonne, de la relation entre le commerce et le développement durable.

En Afrique, la dégradation de l'environnement reste étroitement liée au problème de la pauvreté. Le défi majeur consiste dès lors à concilier les objectifs légitimes de croissance économique auxquels le commerce international doit indubitablement contribuer, avec les exigences du développement humain et la préservation des ressources naturelles dont l'Afrique dépend encore largement dans ses échanges internationaux. À l'heure où l'on entame de nouvelles négociations visant à accélérer la libéralisation des échanges, des préoccupations telles que le lien entre le commerce et la sécurité alimentaire, les droits de propriété intellectuelle et la gestion des ressources biologiques, les pêcheries, les difficultés d'accès aux marchés d'exportation (quotas, pics tarifaires, tarifs progressifs, mesures sanitaires et phytosanitaires) et bien d'autres encore se trouvent au cœur du débat.

Le présent ouvrage s'efforce d'aborder ces thèmes, parfois très controversés, en s'attachant à refléter toute la richesse et la diversité du débat. Africains dans leur très grande majorité, les auteurs qui ont accepté d'y contribuer proviennent d'horizons très divers. Universitaires, représentants de gouvernements, organisations non gouvernementales, fonctionnaires internationaux, tous apportent un regard et une expertise qui leur est propre.

La plupart de ces contributions ont été commandées à l'occasion d'ateliers régionaux organisés par le Centre international pour le commerce et le développement durable (ICTSD) et ENDA tiers-monde au cours des années 1999 et 2000 ¹. Ces ateliers sont nés de la volonté d'ICTSD et de ses partenaires de renforcer la participation et l'interaction entre gouvernements et groupes de la société civile en Afrique, de mieux articuler les intérêts de la sous-région en matière de commerce et de développement durable et, en fin de compte, de renforcer la participation des pays africains dans les négociations commerciales. Dans cet esprit, le souci de diffuser largement ces analyses et opinions va au-delà d'une contribution purement académique. Il répond à la nécessité de créer, en Afrique, une masse critique d'acteurs suffisamment bien informés pour définir leurs propres intérêts en matière de développement durable et de les défendre aux niveaux régional et international.

Cette nécessité s'avère d'autant plus urgente qu'au cours des prochaines années, les pays africains se verront confrontés à une série de négociations à plusieurs niveaux simultanément.

À l'OMC, ils ont participé au nouveau cycle de négociations lancé lors de la conférence ministérielle de Doha au Qatar (novembre 2001), bien qu'ils peinent encore à mettre en œuvre les engagements existants – dont beaucoup attendent encore les bénéficiaires – et plaident pour un « rééquilibrage » des accords avant d'entamer de nouveaux pourparlers. En plus des questions de mise en œuvre, le nouveau cycle touchera à l'agriculture, aux services, aux tarifs industriels, aux subventions, aux mesures antidumping, à la propriété intellectuelle et à l'environnement.

À cela pourraient s'ajouter dès 2003 des négociations sur ce que l'on désigne, dans le jargon de l'OMC, comme les nouveaux thèmes, à savoir l'investissement, la politique de concurrence, la transparence des marchés publics et la facilitation des échanges.

De telles négociations s'avèrent particulièrement lourdes pour des pays qui ne sont parfois même pas représentés à Genève. Depuis le cycle d'Uruguay, les réductions tarifaires ont été largement supplantées par des questions de plus en plus sensibles (investissement, subventions, services, propriété intellectuelle) qui touchent directement la capacité des États à réglementer l'activité économique et qui ont par conséquent un impact considérable sur les stratégies de développement économique. D'autre part, le principe de l'engagement unique ou single undertaking, selon lequel les membres de l'OMC doivent accepter l'ensemble des

NDLR : Les notes sont présentées à la fin de la première partie, page 123.

résultats comme un tout, sans pouvoir se soustraire à un ou plusieurs accords, contribue à accroître le nombre de thèmes mis sur la table de sorte à permettre des quiproquos ou trade offs qui rendent la négociation particulièrement complexe.

Au niveau de l'Union européenne (UE) et des pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique), l'accord de Cotonou signé en juin 2000 prévoit le lancement, en septembre 2002, de négociations commerciales devant remplacer l'accès au marché préférentiel et non réciproque dont bénéficient les ACP, par plusieurs accords de partenariats économiques (APE) compatibles avec les normes de l'OMC. Ces accords seront négociés soit avec des pays individuels, soit avec des groupes régionaux tels que l'Uemoa, la Cemac, Sadc, Comesa, etc. Cette perspective soulève de nombreuses questions et en particulier concernant le niveau de réciprocité que les ACP doivent accorder à l'UE pour être compatible avec l'article 24 du GATT qui définit les dispositions applicables aux zones de libre-échange.

De telles négociations auront également des répercussions sur les processus d'intégration régionale. Avec l'échéance de septembre 2002, les groupements régionaux pressentis pour négocier avec l'Union européenne sont amenés à accélérer leur processus d'intégration. Néanmoins, le fait que plusieurs pays africains appartiennent à la fois à divers groupements régionaux peut s'avérer déstabilisateur pour l'avenir des processus d'intégration. Un autre facteur de complexification existe avec la distinction entre PMA (pays les moins avancés) et non PMA, dans la mesure où ceux-ci bénéficient d'un statut particulier² tout en étant membres d'un, voire de plusieurs, processus d'intégration économique au niveau sous-régional comprenant aussi des pays à revenu intermédiaire.

On le voit, ces négociations, bien qu'opérant à des niveaux différents, sont étroitement liées. L'enjeu essentiel posé par un tel contexte consiste donc à utiliser au mieux les opportunités offertes sur les différents fronts. Ceci requiert des objectifs précis et une stratégie cohérente de politique commerciale, s'inscrivant dans le cadre plus large de la politique de développement durable. Or, si certains pays ont d'ores et déjà établi de telles stratégies, celles-ci se limitent dans la plupart des cas à défendre des intérêts purement commerciaux sans intégrer des objectifs plus larges de politique publique. D'autres n'ont tout simplement pas les capacités institutionnelles et les ressources en personnel qualifié pour évaluer précisément les implications techniques, politiques, socio-économiques et environnementales de telles négociations. Ceci constitue un obstacle de taille dans la définition des intérêts et des priorités à défendre et dans l'établissement de stratégies nationales, voire régionales cohérentes. À de rares exceptions près l'ensemble des pays d'Afrique souffrent d'un manque :

- d'information et d'analyse permettant de faire le lien entre les règles du commerce international et le développement durable, en tenant compte des perspectives nationales et régionales ;
- de dialogue entre les divers ministères (Commerce, Affaires

étrangères, Finance, Environnement, Agriculture, Santé, etc.) et entre les différents centres de décision ;

- de contributions d'acteurs suffisamment informés de la société civile (ONG, universitaires, chercheurs, association socioprofessionnelle) dans le processus de formulation de la politique commerciale.

C'est à ce type de besoins que ce recueil de textes, et plus généralement les projets de l'ICTSD, d'ENDA et de nos partenaires, s'efforcent de répondre.

Les articles contenus dans cet ouvrage se répartissent en quatre parties.

La première s'efforce de refléter les enjeux de développement durable tels qu'ils sont abordés au niveau du système commercial multilatéral et en particulier dans le cadre des négociations de l'OMC. Sans essayer d'être exhaustif, le chapitre s'attarde sur les thèmes relevant d'une importance particulière pour l'Afrique. Parmi ceux-ci, l'agriculture, l'investissement et les négociations tarifaires, mais également des thèmes transversaux tels que l'environnement ou le traitement spécial et différencié.

La deuxième partie porte sur les rapports qu'entretient le système avec les accords sur l'environnement (AME) tels que la convention sur la diversité biologique, celle sur les espèces menacées, les changements climatiques ou la désertification. Ici aussi, les textes se concentrent sur les AME auxquels l'Afrique porte un intérêt particulier et qui sont parfois quelque peu négligés dans le débat actuel.

Quittant la sphère du système commercial multilatéral, la troisième partie s'intéresse aux négociations entre les ACP et l'Union européenne et à l'intégration régionale en essayant de mettre en lumière les enjeux de développement durable que ces accords revêtent pour l'Afrique.

Finalement, la dernière partie présente une série d'études de cas, dans un souci d'établir un lien entre les pourparlers internationaux et les réalités politiques et économiques d'un pays ou secteur donné. Une fois de plus, les exemples choisis l'ont été sur la base de l'importance des secteurs économiques pour l'Afrique et leur rôle dans la promotion du développement durable.

Première partie

Le développement durable
et le système commercial multilatéral

1.

La déclaration de Doha :
autant de lecteurs, autant d'interprétations
possibles

ICTSD

Le 14 novembre 2001, les ministres de l'OMC ont décidé du lancement d'un nouveau cycle de négociations commerciales. Le présent article tente de résumer le contenu du mandat de Doha et de mettre en évidence les nombreuses ambiguïtés qu'il contient. En effet, plusieurs mois après l'adoption de la déclaration ministérielle, celle-ci fait l'objet d'interprétations tellement différentes qu'on est encore loin de savoir à quoi les membres de l'OMC se sont véritablement engagés.

Une chose est sûre : les ministres ont entamé un cycle de négociations commerciales multilatérales sur neuf sujets – dont huit doivent se conclure sous forme « d'engagement unique » d'ici 2005. Ces huit sujets sont : la mise en œuvre, l'agriculture, les services, les tarifs industriels, les subventions, la lutte contre le dumping, les accords commerciaux régionaux et l'environnement. Mais des ambiguïtés demeurent dans de nombreux domaines, en particulier sur le point de savoir si et quand des négociations doivent commencer sur l'investissement, la politique de concurrence, la facilitation des échanges et la transparence des marchés publics.

Bon nombre de ces ambiguïtés tiennent à ce que les mandats de négociation semblent a priori s'opposer à des résultats fructueux. En effet, le mandat de Doha est truffé de clauses indiquant que les négociations ne modifieront pas les droits et obligations des membres et ne diminueront pas l'efficacité des accords en négociation. Dans d'autres domaines, tels que les indications géographiques, les membres ne parviennent toujours pas à se mettre d'accord sur le point de savoir si des négociations ont été effectivement lancées ou non.

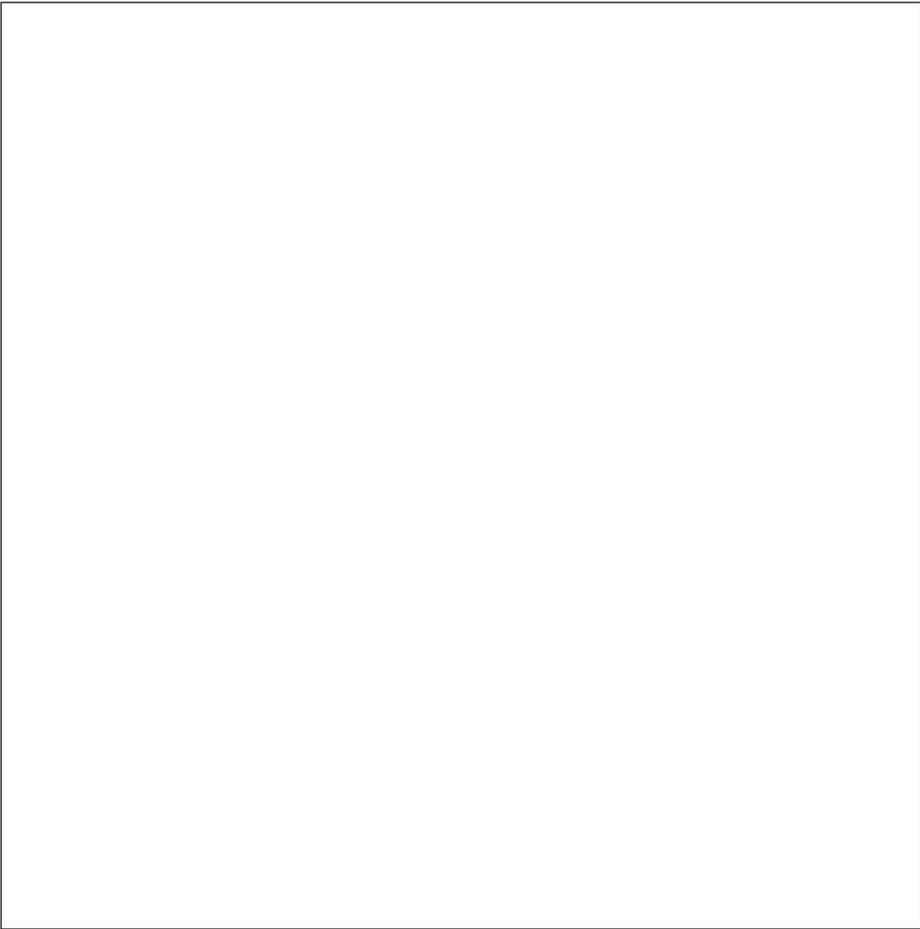
Un cycle de négociations pour le développement ?

Il ne fait pas de doute que la déclaration de Doha contient plus de passages favorables au développement que toutes celles qui l'ont précédée. Mais est-ce suffisant pour qualifier les négociations de « cycle de développement » ? De nombreux pays en développement continuent à considérer le programme post-Doha comme étant fortement favorable aux intérêts des pays industrialisés, à cause notamment du fait qu'ils n'ont obtenu que peu de concessions immédiates sur les questions liées à la mise en œuvre. En outre, pas le moindre progrès n'a été réalisé en matière d'accès aux marchés pour les produits textiles.

En dépit de cela, trois domaines prioritaires pour les pays en développement figurent dans le programme de négociations et seront intégrés dans « l'engagement unique » : la mise en œuvre, la lutte contre le dumping et la réforme des subventions. Ces deux derniers points seront négociés au titre des règles de l'OMC. Si le lancement de négociations sur ces sujets constitue un résultat de première importance, le fait qu'elles fassent partie de « l'engagement unique » implique que les pays en développement devront certainement faire des concessions dans d'autres domaines s'ils veulent obtenir quelque chose. En outre, les réticences politiques des États-Unis envers l'assouplissement des lois relatives aux sanctions en matière commerciale, ainsi que la position de plus en plus ambivalente de nombreux pays à la fois utilisateurs et victimes de mesures antidumping rendront les négociations complexes.

La déclaration contient des passages d'une longueur inhabituelle sur des sujets tels que l'assistance technique, le renforcement des capacités et les pays les moins développés. Les références au renforcement des capacités et au respect de la situation spéciale des pays en développement sont également généreusement disséminées dans pratiquement tous les paragraphes. C'est particulièrement le cas pour les thèmes controversés de Singapour, où certains pays en développement établissent un lien direct entre la mise à disposition d'une assistance technique efficace et une éventuelle entente sur l'ouverture de négociations.

Un programme de travail hors négociations a également été lancé sur certains problèmes prioritaires pour les pays en développement, notamment sur le commerce, la dette et les questions financières, le transfert de technologie, les problèmes spécifiques des petites économies et le traitement spécial et différencié.



Encadré 1. Le Comité des négociations commerciales (CNC)

Afin de mener à bien les négociations post-Doha, les membres de l'OMC siégeant au Comité des négociations commerciales ont convenu, le premier février 2002, de la structure suivante (voir [JOB 708/Rev.1], déclaration du président du Conseil général, 01.02.2002) :

- deux nouveaux groupes de négociation seront créés, un sur les règles (à savoir antidumping, subventions et accords commerciaux régionaux) et l'autre sur les droits de douane non agricoles (industriels) ;
- les négociations sur l'agriculture et les services seront menées respectivement lors de sessions spéciales du Comité sur l'agriculture et celui des services ;
- les négociations sur un système de notification et d'enregistrement des indications géographiques pour les vins et spiritueux auront lieu dans le cadre de sessions spéciales du conseil des Adpic. Les autres questions liées aux Adpic, seront abordées en priorité lors des sessions régulières de ce conseil (extension des indications géographiques, examen de l'article 27.3(b) et 71.1, etc.) ;
- les négociations sur l'environnement seront menées lors de sessions spéciales du comité du commerce et de l'environnement ;
- les négociations sur les questions de mise en œuvre seront menées dans les organes compétents en accord avec le paragraphe 12 de la déclaration et de la décision sur la mise en œuvre ;
- le traitement spécial et différencié sera abordé au Comité du commerce et du développement qui élaborera également le programme de travail d'assistance technique de l'OMC.

Finalement, les membres ont également convenu que le directeur général de l'OMC serait le président ex officio du CNC chargé – sous l'autorité du Conseil général – de la supervision de la conduite des négociations lancées à Doha, et ceci jusqu'en 2005.

Mise en œuvre : quoi, où et quand ?

Bien que la déclaration ministérielle et la décision sur la mise en œuvre adoptées à Doha soient loin de répondre aux aspirations de nombreux pays en développement, elles présentent malgré tout quelques occasions d'aborder des questions en suspens et les déséquilibres perçus dans le système commercial multilatéral. Les questions de mise en œuvre figurent en bonne place dans les discussions à l'OMC, quasiment depuis l'entrée en vigueur des accords du cycle de l'Uruguay. S'il est vrai que pendant cinquante ans d'histoire du GATT/OMC, la mise en œuvre a essentiellement signifié le respect des obligations négociées, dans le processus préparatoire de Seattle, les pays en développement se sont concentrés sur « la mise en œuvre des accords existants » pour redresser des déséquilibres inhérents à de tels accords, ainsi qu'à leur mise en œuvre. Les questions les plus litigieuses ont été et continuent

d'être : l'accès au marché pour les produits agricoles et textiles, les exemptions aux interdictions de subventions/aux engagements de réduction, l'application de mesures de sanctions commerciales, et les exigences/entraves techniques. Alors que de nombreux pays en développement espéraient qu'elle remédierait à un plus grand nombre de préoccupations, la décision elle-même ne fait qu'aborder environ 40 des quelque 100 points identifiés par les pays en développement en prélude à Seattle. À Doha, les pays en développement membres insistaient pour que leurs préoccupations soient traitées sur une voie accélérée et distincte.

Les textes

Outre la longue déclaration ministérielle [WT/MIN (01)/DEC/1], deux documents traitent exclusivement de la mise en œuvre : la décision sur les questions et préoccupations liées à la mise en œuvre [WT/MIN (01)/W/10] et la compilation des questions de mise en œuvre en suspens soulevées par les membres [JOB (01)/152/Rev.1] (respectivement appelées ci-après la déclaration, la décision et la compilation).

La déclaration aborde les questions de mise en œuvre dans son paragraphe 12. Celui-ci précise que « nous convenons que les négociations sur les questions de mise en œuvre en suspens feront partie intégrante du Programme de travail que nous établissons [...]. À cet égard, nous procéderons de la façon suivante : (a) dans les cas où nous donnons un mandat de négociation spécifique dans la présente déclaration, les questions de mise en œuvre pertinentes seront traitées dans le cadre de ce mandat ; (b) les autres questions de mise en œuvre en suspens seront traitées de manière prioritaire par les organes pertinents de l'OMC, qui feront rapport au Comité des négociations commerciales, établi conformément au paragraphe 46 ci-dessous, d'ici à la fin de 2002 en vue d'une action appropriée ». En résumé, on distingue donc trois catégories de questions liées à la mise en œuvre :

- les préoccupations abordées dans la décision sur la mise en œuvre y compris les actions immédiates et le calendrier. En font partie des préoccupations spécifiques dans les domaines suivants : mesures sanitaires et phytosanitaires, obstacles techniques au commerce, textiles, subventions, lutte contre le dumping, agriculture, Adpic et traitement spécial et différencié ;

- les questions assorties d'un mandat de négociation spécifique dans la déclaration ministérielle [paragraphe 12 (a)], à savoir agriculture, subventions et lutte contre le dumping. Il s'agit des seuls paragraphes qui correspondent à des tirets spécifiques des questions de mise en œuvre en suspens soulevées par les pays en développement dans le texte de la compilation ;

- d'autres questions en suspens énumérées dans le texte de la compilation, et qui ne sont abordées ni dans la décision, ni ailleurs dans la déclaration. Elles devront être abordées par les organes pertinents de l'OMC « de manière prioritaire », et ces organes devront faire rapport

au comité des négociations commerciales (CNC) avant la fin de 2002 « en vue d'une action appropriée ». Il s'agit entre autres des mesures d'investissement liées au commerce, des sauvegardes et de certaines dispositions des Adpic.

Le paragraphe 12 (b) contient une ambiguïté sur la manière dont les négociations sur le troisième groupe de questions devront avoir lieu (voir aussi encadré 2). Deux interprétations semblent les plus probantes.

* Une première interprétation – plus restrictive – considère que selon le paragraphe 12 (b), les questions en suspens seront abordées par la discussion – et non par des négociations – dans les organes pertinents, et que toute négociation future sur ces questions devra être décidée par le CNC lorsque les organes compétents lui feront leur rapport à la fin de 2002.

Encadré 2. Indications géographiques

Les discussions post-Doha sur l'extension de la protection par les indications géographiques (IG) pour les produits autres que les vins et spiritueux illustrent parfaitement la controverse autour du paragraphe 12 et le large désaccord entre les membres sur le point de savoir si des négociations ont été lancées effectivement ou non, dans le cadre de quel organe et selon quel calendrier elles doivent être menées. L'accord sur les Adpic de l'OMC définit les indications géographiques comme « des indications qui identifient une marchandise comme ayant son origine dans le territoire d'un Membre [...] où une certaine qualité, une réputation ou d'autres caractéristiques de la marchandise sont essentiellement attribuables à son origine géographique ». Une protection spéciale est actuellement accordée aux vins et spiritueux (par exemple le Champagne) au titre des Adpic. Dans le débat en cours sur les questions de mise en œuvre, certains pays en développement ont demandé l'extension des IG pour couvrir d'autres produits, y compris ceux où ils possèdent déjà un avantage comparatif (par exemple le thé Darjeeling ou le riz Basmati).

Toutefois, l'extension des IG, bien que faisant partie des préoccupations en suspens liées à la mise en œuvre, n'est pas un différend Nord-Sud. Il oppose plutôt des pays qui veulent utiliser les IG pour promouvoir les exportations et prévenir les abus (essentiellement en Europe, en Asie et en Afrique) et les principaux pays exportateurs agricoles qui ne veulent pas que leurs produits se voient interdire l'utilisation de ces noms. Pour plusieurs pays en développement, y compris en Afrique, l'extension des IG pourrait également entraîner des obligations nouvelles alors qu'il est probable que les avantages en seraient retirés par les pays développés qui sont mieux préparés à en tirer profit. Après Doha, certains membres ont affirmé que l'extension des IG devrait être abordée au titre du paragraphe 12 (a), alors que d'autres estiment que cette question relève des discussions selon 12

(b). De même, parmi ceux qui défendent cette dernière interprétation, certains affirment qu'une « action appropriée » pourrait, mais ne doit pas nécessairement, impliquer des négociations, alors que d'autres assurent que cette question ne peut être examinée que dans le contexte de négociations. Les États-Unis, l'Argentine et d'autres pays du groupe de Cairns, par exemple, avancent qu'il n'existe aucun mandat. En revanche, la Suisse, dans une communication soumise au nom de l'UE et de 13 autres pays, affirme que la déclaration ministérielle fournit « un mandat clair de lancer des négociations » sur les extensions des IG. Cette conclusion est également partagée par l'Inde qui, dans une soumission conjointe avec la Bulgarie, le Kenya et le Sri Lanka (WT/MIN(01)/W/ 9) affirme que des négociations ont été lancées sur l'extension des IG « dans le cadre des négociations sur les questions de mise en œuvre en suspens » et « qu'aucun consensus supplémentaire n'est requis pour lancer des négociations ». Quelle que soit l'interprétation à laquelle on se rallie, ce débat pourrait créer un précédent pour le traitement des autres préoccupations de mise en œuvre en suspens relevant du nouveau programme de travail de l'OMC.

* La seconde interprétation affirme que le mandat de négociations est donné par la phrase précédente « nous convenons que les négociations sur les questions de mise en œuvre en suspens feront partie intégrante du Programme de travail... » et que le paragraphe 12 (b) ne précise que le processus selon lequel les négociations doivent se dérouler. Selon cette interprétation, le paragraphe 12 (b) fixe la fin de 2002 comme délai pour la négociation des questions de mise en œuvre en suspens qui ne relèvent pas d'un mandat de négociation spécifique. De ce fait, tout accord antérieur conclu sur ces questions et communiqué au CNC avant la fin de 2002, pourrait être mis en œuvre à titre provisoire ou définitif.

Ces textes contiennent-ils réellement des avantages pour les pays africains ? Pour certains, ils constituent une avancée importante de par le simple fait que les questions de mise en œuvre soient incluses dans le programme de travail, ce qui semblait encore impossible quelques mois auparavant. En particulier, les États-Unis refusaient systématiquement d'engager la moindre renégociation ou ré-interprétation des accords sur les subventions et mesures antidumping. D'un point de vue politique, les textes de Doha ouvrent également quelques perspectives qui pourraient être exploitées dans le contexte des négociations. Cela concerne notamment le traitement spécial et différencié (TSD) qui pourrait acquérir un statut plus exécutoire – et, selon certains, mener à la création de l'accord cadre proposé sur le traitement spécial et différencié (WT/GC/W/442) demandé par certains pays en développement.

Pour ce qui est des bénéfices immédiats, la plupart des délégués africains reconnaissent qu'ils sont peu nombreux. La décision prévoit essentiellement « d'examiner et d'étudier » mais ne contient que peu de mesures concrètes. Les paragraphes relatifs aux mesures sanitaires et aux obstacles techniques ajoutent un calendrier spécifique aux clauses

« d'effort maximal » existantes et prévoient explicitement six mois pour achever les changements de normes qui n'étaient jusque-là assortis d'aucune date limite. Un autre gain absolu potentiel pour les pays en développement est une disposition stipulant que si leur PNB par habitant est inférieur à 1 000 \$ US, ils peuvent subventionner leur production industrielle et leurs exportations au titre de l'article 27.2 de l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires. Le paragraphe 10.1 de la décision stipule que le PNB doit rester supérieur à 1 000 \$ US en dollars de 1990 pendant trois années consécutives avant que cette exemption ne soit révoquée. Cependant, en donnant aux membres jusqu'en 2003 pour choisir les méthodes de calcul, la décision renvoie ces avantages à une date ultérieure.

Agriculture

À Doha, la définition du mandat de négociation agricole a, une fois encore, tourné autour du sort à réserver aux subventions à l'exportation, ce qui a dressé l'Union européenne contre pratiquement tous les membres de l'OMC. La première a indiqué officiellement que le projet de libellé concernant la réduction des subventions à l'exportation « en vue de [les] éliminer progressivement » était inacceptable. L'expression est pourtant restée dans le texte final, mais a été assortie de la nuance précisant que les négociations devront être menées « sans préjuger de leur issue » (par. 13 de la déclaration ministérielle). Ainsi, bien que certains membres du groupe de Cairns des pays exportateurs de produits agricoles se soient félicités d'avoir enfin obtenu un « engagement » à l'élimination des subventions à l'exportation, les responsables de l'UE ont souligné que les membres ne se sont engagés qu'à « travailler en direction » de cette élimination et ne se sont pas entendus sur une date limite pour atteindre ce but. Le niveau et la rapidité des réductions continueront à être au cœur des négociations.

Un autre point ambigu porte sur la question de savoir quelles sont en fait les subventions à l'exportation que les négociations viseront à éliminer progressivement. Dans un compromis précaire entre la position américaine selon laquelle les discussions devraient se concentrer sur les subventions à l'exportation et la revendication européenne selon laquelle elles devraient couvrir toutes les formes de soutien à l'exportation, la déclaration ministérielle parle de « toutes les formes de subventions à l'exportation ». S'il est vrai que la plupart des délégués commerciaux venant des pays développés et en développement sont enclins à penser que cette disposition couvre également les crédits à l'exportation, l'aide alimentaire ou les entreprises d'État, les États-Unis ont manifesté une position prudente, pour ne pas dire de rejet pur et simple sur cette question. Les négociations doivent également viser à « des réductions substantielles du soutien national propre à provoquer des effets de distorsion sur le commerce ». Certains membres du groupe de Cairns considèrent ce mandat comme une porte ouverte sur des négoc-

ciations portant sur toutes les catégories de subventions (ambre, bleu, vert), alors que la CE a clairement indiqué que cela ne se rapporterait qu'à celles notifiées au titre de la catégorie ambre des subventions entraînant une distorsion du commerce.

TSD et préoccupations non commerciales

Conformément au paragraphe 13 de la déclaration ministérielle, le traitement spécial et différencié (TSD) « fera partie intégrante de tous les éléments des négociations et sera incorporé dans les Listes de concessions et d'engagements ». S'il est vrai que cette formulation se contente de rappeler l'article 15.1 de l'accord sur l'agriculture, l'exigence selon laquelle le TSD devrait être incorporé « selon qu'il sera approprié dans les règles et disciplines à négocier, de manière à être effectif d'un point de vue opérationnel » est considérée par les pays en développement, comme un engagement à ce que les futures dispositions du TSD soient incorporées dans l'accord d'une manière exécutoire, par opposition aux engagements non opérationnels de la décision de Marrakech, qui ne contiennent qu'une clause d'effort maximal.

De nombreuses consultations ont été organisées à Doha sur la création d'une « catégorie de développement » qui donnerait une plus grande latitude aux pays en développement pour avoir recours à des mesures de soutien internes. Cependant, la plupart des délégations n'interprètent pas le paragraphe précisant quelle TSD doit « permettre aux pays en développement de tenir effectivement compte de leurs besoins de développement, y compris en matière de sécurité alimentaire et de développement rural » comme une référence explicite à une boîte de développement. L'Inde, par exemple, le considère plutôt comme l'expression d'une volonté politique de rendre le traitement spécial et différencié plus opérationnel dans le secteur agricole.

La déclaration « prend également note » des préoccupations autres que commerciales reflétées dans les propositions des membres et « confirme » qu'elles seront prises en compte dans les négociations. Non content de souligner que cette référence ouvre la porte à « la protection de l'environnement dans les zones rurales et la vitalité de la campagne », le commissaire de l'UE à l'agriculture, Franz Fischler a déclaré que l'UE était « déterminée à garantir que nos consommateurs puissent avoir confiance dans la sécurité des produits alimentaires qu'ils consomment, qu'ils soient importés ou produits sur place. Ce texte reconnaît notre droit à poursuivre les propositions que nous avons déjà soumises à Genève ». Un membre du groupe de Cairns a souligné que ces préoccupations « seront prises en compte [...] conformément à l'accord sur l'agriculture », en précisant que l'article 20 (c) de l'accord sur l'agriculture fait référence à ces préoccupations en liaison avec « l'objectif d'établir un système de commerce équitable et axé sur le marché ». C'est pourquoi, selon cette source, la déclaration – tout comme l'article 20 – reconnaît simplement les préoccupations autres que commerciales qui n'entraînent pas de distorsion commerciale.

La première date butoir pour l'avancement des travaux est le 31 mars 2003 ; c'est à cette date que les membres devront s'être entendus sur « les modalités pour les nouveaux engagements ». Sur la base de ces grandes lignes de négociation, les membres doivent soumettre leurs projets de listes avant la cinquième ministérielle de l'OMC, qui doit se tenir en 2003. Les négociations ultérieures sur les règles et disciplines et les textes juridiques connexes doivent se conclure avant le 1^{er} janvier 2005 (paragraphe 45).

Services

Élaborées dans l'ombre des questions brûlantes et controversées telles que l'agriculture et l'accès aux médicaments, les dispositions de la déclaration ministérielle relatives au domaine assez peu controversé du commerce des services présentent malgré tout quelques caractéristiques intéressantes sous l'angle du développement durable.

Parmi celles-ci, citons :

- l'évolution, depuis le premier projet de déclaration ministérielle jusqu'à celui finalement adopté, de la disposition du préambule relative au droit des membres de réguler l'offre de services et son lien avec les considérations sur l'environnement et la santé ;

- les aspects du paragraphe de la déclaration concernant les services, en particulier l'inclusion de dates limites, ou d'échéanciers concernant la conduite future des négociations en cours visant à libéraliser progressivement le commerce des services.

Qualifiée par une source commerciale d'un pays en développement comme « un os donné à ronger aux ONG », la réaffirmation par les membres dans la déclaration ministérielle du droit permanent de réguler le commerce des services répond aux craintes de déréglementation forcée exprimées non seulement par certaines organisations internationales, mais aussi par les pays en développement et d'autres membres de l'OMC.

Contre l'hostilité initiale de plusieurs pays en développement, les membres ont fini par accepter d'inclure des dates pour les demandes initiales (30 juin 2002) et les offres (31 mars 2003) d'engagements spécifiques dans le processus des négociations GATS 2000 au paragraphe 15 de la déclaration consacré aux services. Selon des sources commerciales, les pays en développement n'ont accepté – le plus souvent avec réticences – qu'après avoir obtenu un engagement similaire dans les négociations sur l'agriculture.

Accès aux marchés pour les produits non agricoles

Les négociations sur les tarifs industriels figureront également dans l'engagement unique malgré de profondes réserves – voire une hostilité déclarée – de la part de nombreux membres africains et des PMA.

Avant Doha et à Doha, ils ont répété inlassablement qu'ils n'étaient pas prêts à accepter une nouvelle libéralisation du commerce des marchandises tant que des études n'auraient pas été menées quant à son impact sur leurs économies. Ces préoccupations ne sont pas suffisamment reflétées dans la déclaration, bien que cette dernière prévoie des « études et des mesures de renforcement des capacités appropriées » pour aider les PMA à participer efficacement aux négociations (paragraphe 16).

Parmi les gains pour les pays en développement figure la promesse que les négociations viseront à réduire ou « le cas échéant » à éliminer non seulement les droits de douane, mais aussi les crêtes tarifaires et la progressivité des droits de douane, ainsi que les obstacles non tarifaires « en particulier sur les produits dont l'exportation présente un intérêt pour les pays en développement ». Aucun secteur ne sera exclu a priori des négociations qui « tiendront pleinement compte des besoins et intérêts spéciaux des pays en développement et des pays les moins avancés participants, y compris au moyen d'une réciprocité qui ne soit pas totale pour ce qui est des engagements de réduction ».

Droits de propriété intellectuelle

Des ambiguïtés sont également apparues dans les dispositions de la déclaration ministérielle sur les droits de propriété intellectuelle, en particulier s'agissant des indications géographiques et des articles 27.3 (b) (brevetabilité des formes de vie) et 71.1 (examen de la mise en œuvre de l'accord sur les Adpic).

La déclaration mandate explicitement des négociations sur l'établissement d'un système multilatéral de notification et d'enregistrement d'indications géographiques pour les vins et spiritueux. Ce faisant, elle réitère de fait le mandat existant du conseil des Adpic visant à créer un tel système, mais inclut les négociations dans le cadre de l'engagement unique, ce qui fixe une date limite pour leur achèvement (2005). La question de savoir des négociations ont également été mandatées pour l'extension de la protection des indications géographiques (IG) à des produits autres que les vins et spiritueux est encore âprement débattue dans le sillage de la conférence (voir encadré 2).

Confusion à propos de l'article 27.3 (b)

Bien que l'article 27.3 (b) soit l'un des plus controversés de l'accord sur les Adpic, la déclaration ministérielle ne mandate pas explicitement des négociations. Le conseil des Adpic est simplement invité à « examiner, entre autres choses, la relation entre l'Accord sur les Adpic et la Convention sur la diversité biologique, la protection des savoirs traditionnels et du folklore, et autres faits nouveaux pertinents relevés par les Membres conformément à l'article 71.1 ». La question de la convention sur la diversité biologique remonte à une revendication

de longue date du Brésil et de l'Inde, alors que le Pérou, certains pays d'Amérique centrale, la Suisse et la Norvège ont demandé des clarifications sur la relation entre les Adpic et les savoirs traditionnels.

Cependant, alors que plusieurs problèmes liés à l'article 27.3 (b) sont également cités parmi les préoccupations de mise en œuvre en suspens, certains membres mettent désormais en cause l'idée selon laquelle des négociations ont été effectivement lancées. La confusion règne également quant au calendrier pour les discussions sur les articles 27.3 (b) et 71.1, ce qui dépendra en partie de la résolution de la question d'interprétation mentionnée plus haut. Malgré ces ambiguïtés, plusieurs pays en développement se sont félicités de la référence sans précédent aux savoirs traditionnels et au folklore, ainsi que du lien explicite établi entre ces questions et l'article 27.3 (b). D'autres représentants de pays en développement, en revanche, doutent que ces discussions aboutissent à une résolution. Certains pays développés, y compris les États-Unis et l'UE, se sont opposés à maintes reprises à toute discussion dans le cadre de l'OMC sur ces questions qui, selon eux, devraient être abordées par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI).

Questions de Singapour

Les paragraphes 20, 23, 26 et 27 sur les investissements, la politique de la concurrence, les marchés publics et la facilitation des échanges contiennent, sans doute, les dispositions les plus ambiguës de la déclaration ministérielle. Dans ces dispositions, les Membres « conviennent que des négociations auront lieu après la cinquième session de la conférence ministérielle sur la base d'une décision qui sera prise, par consensus explicite, à cette session sur les modalités des négociations ». De nombreux pays développés considèrent qu'il s'agit là d'un mandat pour lancer des négociations à la cinquième ministérielle ou peu après, alors que la plupart des pays en développement assurent que les négociations pourraient se dérouler seulement des années plus tard, puisque la décision de les lancer doit être prise par consensus

NDLR : Les notes sont présentées à la fin de la première partie, page 123.

explicitite. Une bonne partie de cette divergence tient à la signification du terme – délibérément ? – vague de modalités, que les membres choisissent d'interpréter à leur guise.

Dans les dernières heures de la conférence de Doha, l'Inde a obtenu une déclaration du président des négociations, Youssef Hussain Kamal, sur la signification de ce terme. Celui-ci a en effet déclaré lors de la plénière que : « Selon moi, [cette disposition] donnerait à chaque Membre le droit de prendre une position sur les modalités qui empêcheraient les négociations de se dérouler après la cinquième session de la Conférence ministérielle jusqu'à ce que ce Membre soit disposé à souscrire à un consensus explicite. » Cette clarification semblant n'exprimer qu'un avis personnel, le statut juridique de la déclaration du président reste flou. Elle n'est pas formellement jointe à la déclaration ministérielle proprement dite, mais fait partie des actes officiels de la conférence.

Les mandats de négociation sur les questions de Singapour reconnaissent explicitement les besoins des pays en développement en matière d'assistance technique et de renforcement des capacités dans ces domaines, et certains représentants de pays en développement ont déjà indiqué clairement qu'ils considèrent une telle assistance comme une condition sine qua non pour se rallier au consensus sur le lancement des négociations.

Règles

Au paragraphe 18 de la déclaration ministérielle, les membres ont accepté des négociations « visant à clarifier et à améliorer les disciplines » des accords sur les mesures antidumping et sur les subventions et les mesures compensatoires. Cependant, le résultat doit préserver « les concepts et principes fondamentaux ainsi que l'efficacité de ces accords et leurs instruments et objectifs ». Ces négociations ont de vastes incidences pour tous les membres de l'OMC, et en particulier pour les pays en développement. Enfin, des négociations sur la clarification et l'amélioration des disciplines et procédures de l'OMC s'appliquant aux accords commerciaux régionaux sont également incluses dans l'engagement unique.

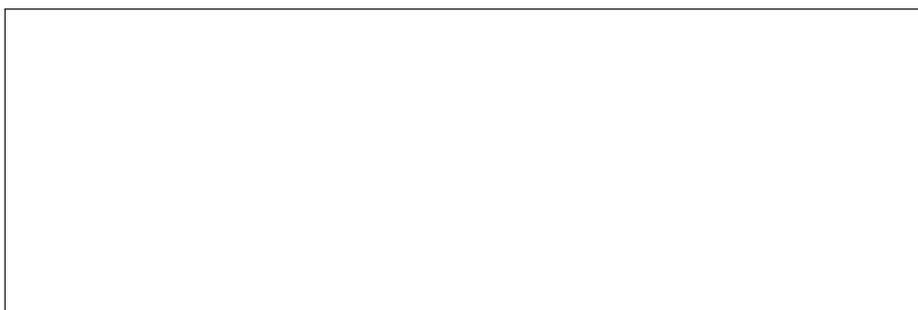
L'amélioration et la clarification du mémorandum d'accord sur le règlement des différends est le seul domaine de négociations dont la conclusion soit prévue en mai 2003 plutôt que pour le 1^{er} janvier 2005, date limite de l'engagement unique.

L'environnement arrive à l'ordre du jour de l'OMC

Identifiées comme la principale chance pour le système commercial mondial de créer une situation de « win - win - win » – profitable à l'environnement autant qu'au commerce et au développement – les

subventions aux pêcheries ont fini par faire leur apparition à l'ordre du jour des négociations de l'OMC après des années de pourparlers non aboutis au comité du commerce et de l'environnement. Des négociations encore inimaginables il y a quelques semaines, ont également été lancées sur la clarification des relations entre le système commercial multilatéral et les accords multilatéraux sur l'environnement (AME) ainsi que sur l'échange d'informations entre l'OMC et les AME

En outre, les membres ont prévu le lancement de négociations sur la libéralisation du commerce des biens et services environnementaux. Toutefois, une incertitude sur la définition de ce qui constitue un bien ou service « environnemental », ou sur la manière dont on pourrait interpréter ces termes, a poussé certains membres de l'OMC et certaines ONG écologistes à mettre en doute la sagesse de cette initiative.



2.

L'accord sur l'agriculture : alternatives pour soutenir la sécurité alimentaire dans les pays de l'Afrique sub-saharienne

Isabelle Mamaty (Congo),
économiste

Introduction

Les accords du cycle d'Uruguay (CU) et, particulièrement l'accord sur l'agriculture (AsA), ont un impact direct sur le développement agricole, le commerce et la sécurité alimentaire dans les pays africains³. La plupart des pays en voie de développement, pays africains inclus ont rappelé ce fait à Doha en demandant à ce que le nouveau cycle soit « un cycle de développement » qui prenne en compte leurs besoins spécifiques, y compris en matière de sécurité alimentaire.

Le tableau 1 montre que la plupart des pays africains ne sont pas autosuffisants. Bien que le pourcentage de population sous-alimentée en Afrique sub-saharienne (ASS) ait baissé de 37 % depuis 1981⁴, les estimations de la FAO pour 1995-1997 indiquent que 33 % de la population de la région est sous-alimentée de manière chronique. Plus de 60 % de la population dépendent de l'agriculture pour leur subsistance. Ainsi, les effets des réformes en cours revêtent une importance capitale pour les pays de la région. Les problèmes concernant la sécurité alimentaire qui touchent essentiellement la santé du secteur agricole devraient être au cœur même des discussions sur d'éventuelles réformes de politique commerciale.

Accord sur l'agriculture : alternatives pour
soutenir
la sécurité alimentaire dans les pays de l'Afrique
sub-saharienne

Qu'est-ce que la sécurité alimentaire ?

Pour la FAO, il y a sécurité alimentaire lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive, leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active. Cette définition implique trois dimensions : disponibilité, stabilité et accès. La disponibilité adéquate de nourriture signifie qu'en moyenne les approvisionnements doivent être suffisants pour répondre aux besoins de consommation. La stabilité suppose de réduire au minimum le risque que, pendant les années ou les saisons difficiles, la consommation alimentaire puisse tomber en dessous du seuil de consommation requis. Quant à la notion d'accessibilité, elle vise à attirer l'attention sur le fait que, même en cas de disponibilités abondantes, de nombreuses personnes connaissent encore la faim parce qu'elles sont trop pauvres pour produire ou acheter la nourriture dont elles ont besoin. En outre, si la satisfaction des besoins alimentaires implique l'exploitation de ressources naturelles non renouvelables ou la dégradation de l'environnement, il n'y a aucune garantie que la sécurité alimentaire se maintienne à long terme.

La sécurité alimentaire peut également se définir à différents niveaux, au niveau global, d'une nation, d'une région ou d'un ménage et son principal déterminant est le pouvoir d'achat. Il existe deux grandes alternatives pour assurer la sécurité alimentaire au niveau national : l'autosuffisance ou l'autosubsistance alimentaire. Assurer l'autosuffisance alimentaire signifie satisfaire les besoins alimentaires dans la mesure du possible à partir d'approvisionnements nationaux et en dépendant le moins possible des échanges commerciaux. En revanche, la notion d'autosubsistance alimentaire prend en compte les possibilités qu'offre le commerce international. Elle suppose de maintenir un certain niveau de production intérieure et de créer la capacité d'importer sur le marché international, le cas échéant. Mais la dépendance à l'égard du commerce peut aussi comporter certains risques, compte tenu notamment de l'incertitude des approvisionnements et de l'instabilité des prix sur les marchés mondiaux.

Options pour soutenir la production alimentaire

Il y a deux options de politiques sous l'accord agricole pour soutenir sa production intérieure : les mesures à la frontière, à travers les droits de douane, dans les limites des droits consolidés notifiés auprès de l'OMC et les mesures de soutien interne, tels que des soutiens des prix aux producteurs et des versements fondés sur des facteurs autres que le prix, de nouveau dans les limites des engagements pris auprès de l'OMC. La majorité des pays de l'ASS sont des PMA (24 des 41 qui sont membres de l'OMC) et, à ce titre, ils sont exempts de toute réduction dans leurs engagements.

Mesures à la frontière

Les pays africains ont offert des droits consolidés élevés ou un droit uniforme (tableau 2) et très peu ont proposé une réduction de leurs taux plafonds⁵. Cependant, il y a quelques exceptions où les droits consolidés sont bas, par exemple République Centrafricaine, République du Congo, et Guinée. En règle générale, ces taux consolidés à un niveau relativement élevé permettent à ces pays d'avoir un degré de protection considérable à la frontière⁶ tandis que pour les pays ayant des taux consolidés plus bas, cette flexibilité est réduite.

Le système tarifaire de la plupart des pays de l'ASS est composé d'un droit de douane et autres droits et charges (ADC). La plupart de ces pays ont adopté « un système transitoire de droit supplémentaire » pour les produits sensibles, pour la plupart des produits alimentaires de base. À titre d'exemple, le Sénégal appliquait jusqu'à récemment une surtaxe de 20 % sur le riz importé, l'oignon et les pommes de terre. Le Kenya applique des droits additionnels sur le maïs, le riz et le blé. Ce système est apparu comme étant non transparent et non prévisible par les autres membres de l'OMC. Ainsi le Sénégal et le Kenya ont été interrogés à ce sujet au cours de la revue de leur politique commerciale au comité sur l'agriculture (CsA). Cependant, tant que le taux appliqué reste en deça du taux consolidé, les pays n'enfreignent pas les règles de l'OMC.

Un autre constat général est que dans un certain nombre de pays de l'ASS pour lesquels les données étaient disponibles, on note en moyenne que les droits appliqués sont beaucoup plus bas que les taux consolidés. Et, contrairement aux taux consolidés, les niveaux des taux appliqués varient selon les produits agricoles. Pour les pays où les droits consolidés sont bas, la différence entre ces consolidations et le niveau des taux appliqués est peu significative. Pour certains pays, le niveau peu élevé des taux appliqués était dû notamment à l'adoption d'un tarif extérieur commun mis en place dans le cadre des accords d'union douanière (cas des pays de la zone SACU : Botswana, Lesotho, Swaziland, Namibie, etc.).

Exemples

Au Botswana, les taux appliqués sur les produits agricoles varient de 0 à 35 % avec une moyenne simple de 6 %, tandis que le taux consolidé est fixé à 100 % dans la majorité des cas. Au Kenya, la moyenne des taux appliqués dans le secteur agricole qui est d'environ de 17 % est très en dessous du niveau moyen consolidé de 100 %. Même scénario au Sénégal, avec des taux appliqués variant de 20 à 65 % tandis que le taux consolidé est de 180 % (autres droits et taxes compris).

Soutien à la production sous les engagements en matière de soutien interne

À l'exception de l'Afrique du Sud, tous les pays de l'ASS ont notifié une MGS totale de base égale à zéro (voir tableau 3). Cela signifie que le soutien non exempté pour le secteur agricole dans ces pays ne doit pas dépasser le niveau «de minimis»⁷, ce qui pourrait limiter les options politiques qui s'offriront à eux en matière de soutien agricole direct à l'avenir.

Les pays africains ont notifié un soutien peu important pour l'agriculture sous la boîte verte et le traitement spécial et différencié (TSD). La boîte verte couvre plusieurs programmes importants de soutien à l'agriculture adoptés dans ces pays, qui sont principalement des programmes de services publics (recherche, protection des végétaux, etc.). En outre, l'exemption au titre du TSD leur laisse une autre possibilité de soutenir l'agriculture par des subventions aux intrants destinées aux producteurs qui ont de faibles revenus ou sont dotés de ressources limitées et par des subventions à l'investissement.

Il est à noter que les mesures de la boîte verte et celles autorisées dans le cadre du TSD, en supplément du niveau de minimis donnent suffisamment de marge aux pays de la SSA pour soutenir leur agriculture. Mais la quasi-totalité de ces pays ont des capacités financières limitées pour fournir un tel soutien. Le tableau 4 montre que leurs dépenses allouées aux mesures de la boîte verte demeurent insignifiantes en comparaison des autres membres de l'OMC.

Exemples

Le Sénégal a présenté une liste des mesures exemptes de réduction appartenant à la boîte verte et au TSD. Le montant total de ces programmes était de 36 millions FCFA (soit 60 millions dollars US), avec plus de 85 % alloués à l'investissement en matière de développement hydraulique.

Les notifications du Kenya présentent des mesures de la boîte verte dont le montant total était d'environ 53 millions de dollars US en 1996 et de 65 millions de dollars US en 1997. Ces montants sont très faibles en comparaison du PIB agricole du Kenya qui est d'environ 2200 millions de dollars US. Environ 30 % du montant total en 1997 était alloué à l'éducation, suivi par la recherche (18 %), les services vétérinaires (17 %) et les autres mesures.

La notification du Botswana pour l'année 1995/1996 concernait également les mesures de la boîte verte. Le montant total était de 32 millions Pula (soit environ 12 millions dollars US) et environ 3 % de la valeur totale de la production agricole). 70 % environ étaient consacrés au développement des infrastructures hydrauliques.

Quelques observations

* Pourquoi une MGS égale à zéro ? La plupart des pays de l'ASS ont entrepris une série de réformes de libéralisation avant la conclusion du CU. En conséquence, la plupart des subventions avaient été soit éliminées, soit réduites.

* La plupart des pays de l'ASS n'ont pas fourni d'information sur les mesures de soutien. Par conséquent, nous ne connaissons pas la situation exacte de ces pays dans ce domaine. Des suppositions peuvent être faites :

- l'utilisation du soutien interne est en dessous du niveau autorisé, comme au Botswana ;

- il n'y a aucune mesure de soutien interne sujette à réduction car elles ont été éliminées dans le cadre du processus de libéralisation (Kenya, Sénégal) ;

- il y a un manque de capacité pour préparer les listes et les notifications.

* Les mesures de la boîte bleue sont moins importantes pour les pays de l'ASS qui ont rarement des programmes de limitation de la production. Compte tenu du fait que les mesures de la boîte bleue dans d'autres pays ont des effets de distorsion sur les marchés mondiaux, les pays africains auraient intérêt à voir resserrer les disciplines pour l'utilisation de ces mesures.

Politiques de consommation

En général, l'accord sur l'agriculture est relativement permissif en ce qui concerne les politiques visant à soutenir la consommation. Ceci est compréhensible car, même si ce soutien fausse le commerce (il a généralement pour effet d'augmenter la consommation alimentaire totale), il le renforce et ne constitue donc pas une entrave pour les exportations des partenaires commerciaux. La principale disposition de l'accord relative au soutien aux consommateurs est incluse dans les mesures de la catégorie de la boîte verte, au paragraphe « aide alimentaire intérieure ». Cette disposition stipule que le droit à bénéficier de l'aide alimentaire sera déterminé en fonction de critères clairement définis liés à des objectifs nutritionnels. Cependant, une importante exemption à cette prescription générale est prévue en faveur des pays en développement qui sont autorisés à fournir des produits alimentaires à des prix subventionnés, dans le but de « répondre aux besoins alimentaires des populations pauvres urbaines et rurales des pays en développement sur une base régulière à des prix raisonnables ». Cette clause est importante pour les pays qui fournissent des denrées subventionnées sur une base régulière dans des magasins à des prix raisonnables. Les dépenses (ou les recettes sacrifiées) se rapportant au soutien des consommateurs ne sont pas soumises aux engagements de

réduction.

Politiques de stabilisation

En général, plus d'ouverture dans le commerce contribue à la stabilité des cours mondiaux, surtout si tous les pays libéralisent. Toutefois, on a déjà vu que plusieurs facteurs influencent la stabilité du marché et qu'au moins à court terme, jusqu'à ce que les marchés s'ajustent au nouveau régime commercial, l'instabilité risque d'augmenter. Les pays peuvent néanmoins avoir recours à plusieurs mesures compatibles avec les accords de l'OMC pour atténuer les effets de l'instabilité des marchés sur la sécurité alimentaire.

Stocks de sécurité alimentaire. L'utilisation de stocks de sécurité alimentaire comme instrument de stabilisation doit faire partie intégrante d'un programme de sécurité alimentaire défini dans la législation nationale et des dispositions spécifiques régissent les conditions de formation et d'écoulement de ces stocks. Dans la pratique, ces dispositions ont été appliquées avec une certaine souplesse. De nombreux pays, tant développés qu'en développement, ont déclaré leurs opérations relatives à la détention de stocks dans la catégorie de la boîte verte, qui sont à ce titre exemptées du calcul de la MGS, sans jusqu'à présent avoir rencontré d'opposition sérieuse de la part de leurs partenaires de l'OMC. Cette politique ne peut être efficace que si elle est combinée avec d'autres mesures à la frontière.

Sauvegardes. La clause de sauvegarde spéciale (SGS) de l'accord sur l'agriculture et l'ensemble des sauvegardes⁸ de l'OMC autorisent les pays à imposer des droits additionnels dans des circonstances spécifiques. Cependant, comme la clause de sauvegarde spéciale est réservée aux produits soumis à la procédure de tarification, excepté les pays membres du SACU, aucun des pays de l'ASS n'a accès au SGS et peu d'entre eux ont les capacités institutionnelles d'appliquer les mesures de sauvegardes générales.

Tarifs. Les pays peuvent appliquer des droits de douane variables, inversement proportionnels au niveau des prix à l'importation, à condition que le taux maximal du droit ne dépasse pas le taux consolidé. Les pays qui ont consolidé les droits à un niveau élevé peuvent compenser les variations des prix à l'importation en réduisant les droits lorsque les prix montent et en les augmentant lorsqu'ils baissent. Ceci peut être réalisé par une politique de « fourchette des prix », par laquelle les droits de douane ne sont ajustés que lorsque les prix à l'importation se trouvent hors de la fourchette des prix plafonds et des prix planchers. Si la fourchette de prix n'est pas trop étroite, le signal transmis par les prix mondiaux n'est pas entièrement annulé et les prix intérieurs continuent à varier en accord avec les prix mondiaux⁹.

Une des conséquences des réformes de libéralisation du commerce dans le secteur agricole avant la conclusion du CU, que ce soit de manière unilatérale ou dans le cadre des PAS, a été l'élimination de la plupart des mesures non tarifaires (à quelques exceptions près) et la

réduction des taux appliqués. Dans la plupart des pays de l'ASS, le tarif est devenu le seul instrument de régulation du commerce.

Prohibitions à l'exportation. L'autre disposition de l'accord sur l'agriculture qui a une incidence sur la stabilité des marchés concerne les prohibitions à l'exportation. En cas de fortes hausses des cours mondiaux ou de forte augmentation de la demande d'un pays voisin, l'article 12 de l'accord sur l'agriculture autorise un pays à instituer des restrictions à l'exportation, sous réserve de prendre dûment en considération la sécurité alimentaire des pays (importateurs). Enfin, les pays peuvent envisager l'emploi d'instruments de gestion des risques qui atténuent les effets de l'instabilité des prix. Les instruments reposant sur les mécanismes du marché, comme les contrats à terme et les options sur contrats à terme, sont pleinement compatibles avec l'OMC.

Subventions à l'exportation. Tous les pays de l'ASS, à l'exception de l'Afrique du Sud, ont déclaré qu'ils n'avaient pas de subvention à l'exportation. Bien au contraire, la tradition en Afrique a été plutôt de taxer les exportations, pratique qui n'est pas prise en compte par l'OMC. Ces pays sont, cependant, fortement limités dans ce qu'ils peuvent prendre comme mesures dans ce domaine à l'avenir : ils n'ont pas le droit d'utiliser des subventions à l'exportation à l'exception des subventions pour la commercialisation en vertu de leur statut de pays en développement.

Un vrai dilemme se pose aux pays de l'ASS dans ce domaine en tant qu'importateurs nets de produits alimentaires. En effet, les subventions à l'exportation ont pour conséquence une concurrence déloyale sur les marchés globaux, mais par ailleurs, elles permettent à ces pays de s'approvisionner à bon marché afin de satisfaire les besoins de leurs populations.

La décision sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires. Tous les PMA et quelques pays de l'ASS ont été reconnus comme étant importateurs nets de produits alimentaires (Pedinpa) par l'OMC. À ce titre, ils sont éligibles pour bénéficier de l'assistance dans le cadre de la décision. Jusqu'à présent, cette décision n'a pas été appliquée alors même que l'aide alimentaire est tombée à des niveaux très faibles et que la facture des importations alimentaires des PMA et des Pedinpa a augmenté. À ce jour, son application a été entravée par plusieurs facteurs, dont notamment la règle selon laquelle une preuve indiscutée d'un besoin d'assistance doit être apportée et que ce besoin résulte du processus de réforme entrepris en application du cycle d'Uruguay.

En conclusion, on peut dire que les pays africains au sud du Sahara n'ont pas rencontré de difficultés dans la mise en œuvre de leurs engagements au sein de l'OMC car ces derniers étaient consistants avec le processus de libéralisation entrepris par ces pays avant ou en même temps que le

CU. Cependant, ces pays ont rencontré des problèmes en matière de commerce car leurs exportations n'ont pas augmenté ni même baissé tandis que leurs factures d'importation augmentaient au cours de la période post-CU. Les engagements des pays développés (leurs principaux partenaires) ont également eu des impacts sur les performances commerciales de ces pays.

La section suivante résume brièvement les conditions prévalant sur les marchés des pays développés après le CU.

Accès aux marchés d'importation

Comme les marchés des pays développés représentent la plus grande part des exportations des pays de l'ASS, particulièrement l'Europe, l'accent sera mis sur ces marchés.

Mise en œuvre de l'accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay par les pays développés

Les droits de douane sur les produits agricoles demeurent élevés. En principe, la transformation des barrières non tarifaires en droits de douane était censée déboucher sur des tarifs consolidés qui n'offriraient pas une protection plus élevée que les barrières non tarifaires qui existaient pendant la période de référence. En outre, comme tous les droits sont réduits, les conditions d'accès aux marchés auraient dû s'améliorer. Il ressort néanmoins d'une étude récente de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) concernant la protection à la frontière, que la protection dont bénéficie l'agriculture était plus forte en 1996 qu'en 1993 dans huit des dix pays de l'OCDE (la Communauté européenne étant considérée comme un pays)¹⁰. Il a été constaté aussi que la protection douanière est considérablement plus élevée dans le cas des denrées alimentaires et des boissons que dans celui de l'agriculture dans son ensemble. L'étude était fondée sur les moyennes pondérées en fonction de la production des droits appliqués sur la base du régime de la nation la plus favorisée et, comme les droits consolidés ne peuvent pas être inférieurs aux taux appliqués, la protection à la frontière fondée sur les taux consolidés serait encore plus élevée.

Le profil tarifaire de nombre de pays développés après le cycle d'Uruguay est habituellement caractérisé par des taux relativement élevés sur les produits alimentaires provenant des zones tempérées et des taux plus faibles sur les produits tropicaux. Les réductions tarifaires ont généralement été moindres pour les premiers (pour les produits tropicaux, les réductions ont été en moyenne de 43 %, mais inférieures pour d'autres groupes de produits, les plus faibles étant de

26 % pour les produits laitiers)¹¹. Les exportations de produits provenant de zones tempérées représentent un enjeu important pour les pays de l'ASS car ce sont également les produits pour lesquels les débouchés continuent de s'élargir. Les crêtes tarifaires dans l'agriculture sont les plus communes dans trois groupes de produits : les principales denrées alimentaires de grande consommation, les fruits et les légumes et les produits alimentaires transformés. Pour tous les produits de l'agriculture et de la pêche confondus [numéros 1 à 24 de la classification type du commerce international (SITC)], la proportion des lignes tarifaires pour lesquelles les droits dépassent 20 % représente environ le quart de toutes les lignes tarifaires pour la Communauté européenne et le Japon et un dixième environ pour les États-Unis (tableau 5)¹².

La progressivité des droits désigne le système selon lequel les droits augmentent à mesure que la chaîne de transformation est plus poussée. Cette pratique peut garantir une protection significative aux produits transformés, selon la proportion représentée par la valeur ajoutée dans le produit final. La progressivité des droits, en tant que barrière aux échanges, gagnera en importance au cours des années à venir, les produits transformés occupant une place de plus en plus large dans le commerce international. Cette question présente un intérêt direct pour les pays de l'ASS qui doivent sortir du cercle vicieux de la production et de l'exportation de produits primaires. Comme indiqué ci-dessus, les droits consolidés sont très élevés sur les produits alimentaires transformés. Plusieurs études ont montré que si le cycle d'Uruguay a réduit la progressivité des droits, celle-ci demeure importante pour plusieurs produits clés comme le café, le cacao, les graines oléagineuses, les légumes, les fruits et noix et les cuirs et peaux¹³.

Complexité des droits. La structure tarifaire appliquée à l'agriculture par plusieurs grands pays développés depuis le cycle d'Uruguay est également complexe, alors même que les négociations avaient laissé envisager un régime simple fondé exclusivement sur des droits. Indépendamment de la différenciation des droits appliqués aux produits hors contingents, des droits autres qu'*ad valorem* sont fréquents. Souvent, ces droits varient en fonction d'une ou plusieurs considérations techniques comme la teneur en sucre ou en alcool, ce qui nuit encore plus à la transparence. Les droits autres qu'*ad valorem* sont manifestement plus complexes que les droits *ad valorem* et rendent plus difficile une comparaison de l'effet de restriction des échanges qui caractérise les différents produits et pays, élément indispensable dans le contexte de négociations commerciales. Les droits spécifiques ont également tendance à frapper plus lourdement les importations les moins chères : l'effet de restriction est inversement proportionnel au prix unitaire du produit importé, alors qu'ils demeurent constants dans le cas d'un droit *ad valorem*.

Il subsiste aussi d'autres régimes d'importation plus com-

plexes. Un exemple notable en est le système du « prix d'entrée » qu'applique la Communauté européenne aux fruits et légumes. Ce régime fait également intervenir des droits saisonniers, ce qui le complique encore plus¹⁴. Comme les pays en développement deviennent de plus en plus compétitifs pour ces produits, ce régime apparaît pour nombre d'entre eux comme une forme de protection déguisée¹⁵. Un deuxième exemple est le régime communautaire appliqué aux importations céréalières qui a des effets semblables au précédent système des droits variables. Or, plusieurs pays de l'ASS sont d'importants exportateurs de céréales et de riz.

Contingents tarifaires. Les contingents tarifaires étaient censés faciliter le processus de transformation des obstacles non tarifaires en droits de douane. Ainsi, 36 États membres de l'OMC ont pris des engagements prévoyant des contingents tarifaires pour 1 370 produits agricoles au total (voir tableau 7). Le volume total des contingents tarifaires en 1995 en pourcentage du commerce mondial du produit considéré représentait habituellement en moyenne entre 3 et 7 %. Pour certains groupes de produits, comme les produits laitiers, la viande et le sucre, ce chiffre dépasse 10 %, de sorte que la manière dont les contingents tarifaires sont utilisés revêt une grande importance.

Les contingents tarifaires ont peut-être créé certaines nouvelles possibilités d'échange, mais plusieurs problèmes conceptuels et d'application se sont posés, dont le manque de transparence dans leur administration (c'est-à-dire les nombreuses modalités d'administration des contingents tarifaires qui n'assurent pas toutes un accès efficace aux marchés), l'allocation aux fournisseurs traditionnels plutôt que sur la base de la nation la plus favorisée et l'inclusion des programmes existants d'accès préférentiel dans les engagements relatifs à l'accès minimum aux marchés¹⁶ ; la prise en compte des allocations aux pays non membres de l'OMC, les allocations à des entreprises commerciales d'état et organisations de producteurs, etc. Tous ces éléments ont suscité des difficultés pour les nouveaux adhérents. En outre, la classification étendue des produits utilisée aux fins de contingents tarifaires qu'autorisent les accords du cycle d'Uruguay a empêché une couverture minimale des marchés pour certains sous-produits de cette large catégorie¹⁷. Enfin, les droits fixés à l'intérieur des contingents ont été extrêmement inégaux et, si nombre de contingents tarifaires ont été ouverts à des niveaux de droits peu élevés, voire nuls, les droits sont dans certains cas si élevés que des importations sont impossibles. Tous ces problèmes se sont traduits par une sous-utilisation des contingents tarifaires (de 60 à 65 % dans l'ensemble) bien que, dans certains cas, leur sous-utilisation ait également été due à la conjoncture qui a régné sur les marchés.

La refonte du système des contingents tarifaires est importante pour les pays africains mais ce qui les intéresse sans doute le plus c'est d'avoir un accès équitable aux marchés. Il faudra analyser les données concernant l'utilisation des contingents pendant la période 1995-1998

Prochaines négociations commerciales	multilatérales : formulation des problèmes et des positions	Le concept de sécurité alimentaire des PVD doit être distingué de l'argument sur la « multifonctionnalité » de l'agriculture et du concept de sécurité alimentaire des pays à haut revenu. Pour certains PVD et particulièrement ceux où l'agriculture de subsistance fait vivre une large partie de la population (et c'est le cas de la plupart des pays de l'ASS) la production locale peut être essentielle pour assurer les besoins alimentaires dans un objectif d'autosubsistance plutôt que d'autosuffisance. Dans ce contexte, pour atteindre les objectifs de sécurité alimentaire, les PVD et particulièrement les pays de l'ASS doivent analyser les déséquilibres qui subsistent dans leurs perspectives et celles des pays développés. La section suivante présente quelques points de discussion.	Mesures à la frontière
Érythrée	14	0	* À cause du rôle central que jouent les taxes appliquées dans la plupart des pays de l'ASS, ces derniers devraient résister à toute proposition tendant le réajustement des taxes appliquées.
Ethiopie	34	15	* L'utilisation de l'agriculture comme une mesure inéquitable
Gabon	27	37	
Gambie	8	16	
Ghana	20	22	
Guinée	..	..
Guinée-Bissau	13	9	
Kenya	17	11	
Lesotho	17	15	
Libéria	..	..
Madagascar	8	11	
Malawi	5	5	
Malisie	6	7	
Mali	9	16	
Maurice	10	16	
Mozambique	12	0	
Namibie	5	0	
Niger	15	9	
Nigeria	10	33	
Rwanda	16	33	
Sao Tomé and Príncipe	..	6	
Sénégal	24	29	
Seychelles	12	14	
Sierra Leone	50	99	

Pays/Région	Importations agricoles totales	Exportations agricoles totales	Agriculture totale des exportations)	Ratio des importations alimentaires/ revenus totaux	d'exportation	Alimentation des importations totales)	Céréales (part des importations totales)	Importations consommation des céréales	Auto-suffisance ratio pour les céréales	Part de la population dans l'agriculture	Offre journalière d'énergie par tête
	(million \$ US)	(%)	(%)	(%)	(kcal)	(%)	(%)	(%)	(%)		
Swaziland	97	300	28	7	5	25	39	50	36	2,483	16-20
Tanzanie	227	403	34	16	10	30	6	72	79	1,995	41-45
Togo	68	128	31	12	11	51	15	91	62	2,469	36-40
Ouganda	75	413	56	10	4	62	9	98	80	2,085	31-35
Zambie	59	47	...	...	...	72	7	68	71	1,970	46-50

Source : FAOSTAT 1999. Les exportations totales et les importations totales incluent le commerce des marchandises et des services du FMI. Les pays les moins avancés sont considérés selon la définition des Nations unies.

Les pays importateurs nets selon la définition de l'OMC

(1) Données de 1994-1996.

Zimbabwe	225	1,157	49	6	6
45	9	112	64	2,145	41-45

dans l'AsA. Un TSD serait nécessaire dans le domaine de stabilisation des prix pour les produits de base, particulièrement pour les pays à bas revenu et majoritairement composés de petits producteurs.

Soutien interne			
<p>Quelques estimations laissent supposer que les pays de l'ASS ont une marge considérable de flexibilité pour soutenir leur agriculture, si nécessaire. Pour cela, l'étape importante pour ces pays, serait de répertorier toutes les mesures existantes et de les classifier selon les différentes boîtes de l'AsA, afin de les notifier au niveau de l'OMC. En agissant ainsi, les pays de l'ASS pourraient demander le transfert d'une partie des subventions non spécifiques dans la catégorie TSD, en spécifiant clairement comment les « producteurs à bas revenu et à ressources limitées » sont définis et la part des subventions allouées. Cette démarche contribuerait non seulement à améliorer la transparence du système mais aiderait également ces pays à mettre en place une position de négociation pour le prochain cycle. Par ailleurs, cela pourrait également aider les pays qui plus tard aimeraient augmenter le ratio d'autosuffisance et donc augmenter les subventions de produits spécifiques.</p>			
Subventions à l'exportation			
<p>Des études effectuées par la FAO ont montré qu'il y avait une relation inverse entre les prix mondiaux et la disponibilité des céréales subventionnées ; ainsi, lorsque les prix augmentent, la quantité des exportations de céréales subventionnées diminue. Les subventions à l'exportation apparaissent comme n'étant pas un instrument approprié en matière de sécurité alimentaire des PMA et des pays importateurs nets de produits alimentaires. L'impact potentiel de l'élimination des subventions à l'exportation sur les pays importateurs nets à bas revenus devrait être tout particulièrement analysé afin d'identifier le réel impact, s'il y a lieu, du CU sur les prix des produits alimentaires.</p>			
La décision de Marrakech			
<p>* Il semble que la décision n'a pas concerné les problèmes des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires de manière adéquate. Certains problèmes rencontrés incluent les approvisionnements cycliques d'aide alimentaire ainsi que la diminution des flux d'aide. Les raisons suivantes ont été invoquées : comme il a déjà été invoqué, la décision n'a pas défini le problème (quelles sont les conséquences négatives ?) de manière adéquate, elle n'a pas assigné les responsabilités et n'a pas de mécanisme de mise en œuvre. Certains experts ont exprimé l'idée que le problème fondamental de la décision est qu'elle concerne l'aide extérieure dans le contexte d'un accord commercial. Certains experts ont recommandé que la décision soit éliminée</p>			

car elle n'est pas contraignante. Tandis que d'autres ont relevé le caractère économique et politique de cette décision et qu'elle devrait par conséquent être renforcée.

* Il a été également reconnu que la décision a besoin de preuves du préjudice et de la causalité, mais il a été noté que cela était difficile à établir compte tenu des multiples facteurs qui affectent les flux et les prix sur les marchés mondiaux²¹. Beaucoup de PVD demandent à ce que la décision soit revue afin qu'elle soit plus contraignante et concrète.

Traitement spécial et différencié

* La plupart des provisions TSD actuelles sont inutiles. Par exemple le fait d'avoir un taux de réduction plus bas pour les subventions à l'exportation et le soutien interne est quasi inutile pour la plupart des PVD qui n'ont ni le droit ni les moyens d'utiliser de telles mesures. Il a été observé ironiquement que ce sont les pays développés qui ont reçu un traitement spécial et différencié sous forme de MGS, de quota tarifaire et de subventions à l'exportation.

* La nature hétérogène des groupes de pays pouvant bénéficier d'une attention particulière à l'OMC (PVD, PMA, importateurs nets, etc.) rend la tâche difficile de convaincre les pays développés à prendre en compte des mesures spécifiques et contraignantes en matière de TSD. En outre, les PVD ont des secteurs agricoles très divers, dont certains sont très compétitifs, avec des entreprises tournées vers l'exportation tandis que d'autres sont principalement constitués de petits producteurs sous forme d'agriculture de subsistance. Il serait plus efficace de cibler chaque mesure du TSD à un groupe approprié avec des conditions d'éligibilité automatique.

En règle générale, un meilleur accès aux marchés pour les exportations des PVD est considéré comme la plus grande priorité par la plupart des experts.

* Certains ont suggéré que les pays à revenus les plus bas devraient avoir un accès préférentiel aux marchés des pays développés et des pays en développement à haut revenu pour tous les produits, y compris les produits manufacturés et ces préférences devraient être consolidées afin d'encourager les investissements dans le secteur.

* Une autre suggestion a été faite pour que les PMA aient un accès libre sur les marchés de produits soumis à des quotas tarifaires et que les PMA et les PVD soient les premiers bénéficiaires de l'allocation des quotas. D'autres encore ont rappelé à juste titre que, pour certains pays, l'accès libre aux marchés n'est pas suffisant et qu'une assistance technique et financière serait nécessaire.



	46	35	0		38	156
	12		84	56	5	126
	54	39	5	12	0	161
	4	13	54	0		
	60	10			3	177
			3	27		9
	5	26			90	
			27		144	
	24		64	5	169	
	53	21	26	0		

1
6
3
11
1
0
70

1
13
2
18
3
2
99

0
2
3

2
8
0

26

2
21
8
31
12
2
195

2
15
5
20
10
1
1 1

Tableau 2. Consolidations des droits par les pays africains pour les produits agricoles

Pays (%) ²	Statut à l'OMC	Taux moyen	Taux moyen
		des droits consolidés (%) ¹	des droits appliqués
Pays ayant des droits consolidés très élevés			
Bénin PMA	119	13	
Burkina Faso	PMA	150	
Burundi	PMA	130	
Cameroun	PED (Import. net)	310	
Côte d'Ivoire	PED	215	17
Djibouti	PMA	135	
Gabon	PED	260	
Gambie		PMA	120
Kenya	PED (Import. net)	100 44	
Lesotho		PMA	200
Madagascar	PMA	280	
Malawi	PMA	120	
Mali	PMA	110	
Maurice 17.7		PED (Import. net)	122
Mozambique	PMA	400	
Niger	PMA	100	
Nigeria	PMA	230	47
Sénégal 44		PMA (Import. net)	180
Tanzanie	PMA	240	
Zambie	PMA	123	24
Zimbabwe	PED	160	23
Pays ayant des droits consolidés modérés			
Angola	PMA	52	
Tchad	PMA	80	
Rép. Dém. du Congo	-	50	
Ghana PED 85 22			
Guinée Bissau	PMA	65	
Mauritanie	PMA	90	
Rwanda	PMA	80	
Sierra Leone	PMA	60	
Togo	PMA	83	
Ouganda	PMA	80	21
Pays ayant des droits consolidés faibles			
Botswana	PED (Import. net)	40 7	
Rép. centrafricaine	PMA	46	
Congo	PMA	30	
Égypte	PED (Import. net)	48	19
Guinée	PMA	40	
Namibie	PED	40	7
Afrique du Sud	Pays développé	40	7
Swaziland	PED	40	7

¹ Ces chiffres représentent la moyenne simple des droits consolidés des principaux produits agricoles.

² Ces chiffres proviennent des dernières revues de politique commerciale des pays concernés et de Kent, Wilcock and Gwynn (1997), *Likely Impact of the GATT Agricultural Agreement on African Agricultural Trade and Development*, ARAP II Research Report n°. 1024, USAID.

Tableau 3. MGS totale de référence déclarée par quelques pays africains ⁽¹⁾

MGS totale de référence déclarée

Région	Au-dessus du seuil de minimis	Positive mais inférieure au seuil de minimis	Nulle ou négative
AFRIQUE	Maroc, Tunisie, Afrique du Sud	Maurice	Angola, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Congo, Rép. dém.
			du Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Égypte, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée Bissau, Rép. de Guinée, Kenya, Lesotho,
Madagascar,			Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, Ouganda, Rép. centrafricaine,
Rwanda,			Sénégal, Sierra Leone, Swaziland, Tanzanie,
Tchad,			Togo, Zambie, Zimbabwe
Nombre de pays	3	1	37

(1) MGS : mesure globale de soutien ; source : informations provenant de l'OMC (1999), Domestic Support Revision, mai 1999, document de travail du secrétariat (AIE/S2/Rev.1).

Tableau 4. Dépenses totales affectées à des mesures « vertes » (en millions de dollars), par État membre, 1995-1999

Pays « vertes » par	1995		1996	
	Montant (millions de dollars US)	Part des dépenses « vertes » de tous les États membres	Montant (millions de dollars US)	Part des dépenses « vertes » de tous les membres
Total général des dépenses déclarées	129,440	100,00	126,735	100,00
Total pour les pays développés ayant déclaré	110,173	85,10	110,958	87,60
Total pour les pays en développement ayant déclaré	12,50	19,266	14,91	15,776
Total pour les pays africains ayant déclaré (excepté l'Afrique du Sud)	0,39	315	0,24	495
Pays africains :				
Botswana	11	0,01		0,00

Gambie	n.d.			0,00
Kenya	53	0,04	66	0,05
Maroc	157	0,12	378	0,30
Namibie	50	0,04		0,00
Tunisie	30	0,02	39	0,03
Zimbabwe	14	0,01	12	0,01
Afrique du Sud	763	0,59	525	0,41

Source : les calculs sont fondés sur des données provenant de l'OMC (1999), Domestic Support Revision, mai 1999, document de travail du secrétariat (AIE/S2/Rev.1).

Tableau 5. Crêtes tarifaires par groupes de produits agricoles (CE, Japon et États-Unis)¹

Groupe de produits ⁽²⁾	Nombre de lignes tarifaires N° de			Part du crête total (%)
	Total	20-29 %	30-99 %		> 100 %
Communauté européenne (CE)				
Viande, animaux vivants (1-2)				
Poissons et crustacés (3)				
Produits laitiers (4)				
Fruits et légumes (7-8)				
Céréales, farines, etc. (10-11)				
Huiles végétales, graisses, graines oléagineuses (12,15)				
Conserves et préparations de viandes et de poissons (16)				
Sucre, cacao et préparations (17,18)				
Préparations de fruits et de légumes (20)				
Autres produits de l'industrie alimentaire (19,21)				
Boissons et tabac (22,24)				
Autres produits agricoles (5-6, 13-14, 23)				
Tous produits de l'agriculture et de la pêche (1-24)				
Japon				
Viande, animaux vivants (1-2)				
Poissons et crustacés (3)				
Produits laitiers (4)				
Fruits et légumes (7-8)				
Céréales, farines, etc. (10-11)				
Huiles végétales, graisses, graines oléagineuses (12,15)				
Conserves et préparations de viandes et de poissons (16)				
Sucre, cacao et préparations (17,18)				
Préparations de fruits et de légumes (20)				

NDLR : Les notes sont présentées à la fin de la première partie, page 123.

Autres produits de l'industrie
alimentaire (19,21)
Boissons et tabac (22,24)
Autres produits agricoles (5-6, 13-14, 23)
Tous produits de l'agriculture
et de la pêche (1-24)

États-Unis

Viande, animaux vivants (1-2)
Poissons et crustacés (3)
Produits laitiers (4)
Fruits et légumes (7-8)
Céréales, farines, etc. (10-11)
Huiles végétales, graisses, graines
oléagineuses (12,15)
Conserves et préparations de viandes
et de poissons (16)
Sucre, cacao et préparations (17,18)
Préparations de fruits et de légumes (20)
Autres produits de l'industrie
alimentaire (19,21)
Boissons et tabac (22,24)
Autres produits agricoles (5-6, 13-14, 23)
Tous produits de l'agriculture
et de la pêche (1-24)

(1) Les crêtes tarifaires sont définies comme étant les majorations de droits égales ou supérieures à 20 %. Dans tous les cas, les droits sont calculés sur la base de la nation la plus favorisée.

(2) Les chiffres entre parenthèses correspondent aux numéros de la CTCI.

Source : compilation de la FAO sur la base de données figurant dans Crucead/OMC (1997), *The post-UR tariff environment for developing countries*, TD/B/COM.1/14, tableaux 1-3.

Tableau 6. Clause de sauvegarde spéciale (SGS) application potentielle et application par les États membres

nombre 1998	Application potentielle de la SGS		Application de la SGS par les États membres e	
	de lignes tarifaires, 1995		de lignes tarifaires, 1995	
État membre	Nombre de lignes tarifaires	Nombre de groupes de produits (subdivision à 4 chiffres du SH)	Application sur la base des prix	Application sur la base du volume
Pays développés :				
Afrique du Sud	166	75		
Australie	10	2		
Bulgarie	21	9		
Canada	150	37		
CE	539	72	26 (a)	47 (a)
États-Unis	189	26	24 (a)	6 (a)
Hongrie	117	117		
Islande	462	121		
Israël	41	14		
Japon	121	27	4 (b)	73 (b)
Norvège	581	141		
Nouvelle-Zélande	42			
Pologne	144	133	10 (b)	1 (c)
République slovaque	114	28		1 (c)
République tchèque	236	29		
Suisse-Liechtenstein	961	134		
Sous-Total	3 856	967	64	128
Pays en développement :				
Barbade	37	24		
Botswana	161	71		
Colombie	56	55		
Corée	111	34	8 (c)	
Costa Rica	87	24		
Salvador	84	23		
Équateur	7	1		
Guatemala	107	35		
Indonésie	13	4		
Malaisie	72	12		
Maroc	374	46		
Mexique	293	83		
Namibie	166	75		
Nicaragua	21	14		
Panama	6	2		
Philippines	118	36		
Roumanie	175	14		
Swaziland	166	75		
Thaïlande	52	23		
Tunisie	32	13		
Uruguay	2	1		
Venezuela	76	63		
Sous-Total	2 216	728	8	0
Total	6 072	1 695	74	128

Source : OMC (1998), clause spéciale de sauvegarde, document de travail du secrétariat (AIE/S12).

- (a) Classification à 8 chiffres du SH.
- (b) Classification à 9 chiffres du SH.
- (c) Classification à 6 chiffres du SH.

Tableau 7. Nombre de contingents tarifaires et estimations de l'augmentation de l'accès au marché - principaux produits sélectionnés

Produit	Nombre de contingents tarifaires	En milliers de tonnes	Augmentatio
			au marché en pourcentage de la valeur du commerce mondial en 1995
Céréales	215	3 640	1.8
Blé	-	807	0.9
Riz	-	1,076	6.0
Graines dures	-	1,757	2.0
Produits laitiers	183	729	17.3
Produits de la viande	249	421	3.0
Fruits et légumes	350	485	0.9
Fruits	-	130	0.4
Légumes	-	355	2.1
Produits oléagineux	124	236	0.4
Tourteaux et graines oléagineuses	-	126	0.4
Huiles végétales	-	110	0.4
Sucre et produits	50	292	0.8

Source : 1) Carson C. (1998), The UR Agreement on Agriculture, OECD Workshop on Emerging Issues in Agriculture.

2) Josling, T. (1998), The UR Agreement on Agriculture : A Forward Looking Assessment, OECD Workshop on Emerging Issues in Agriculture.

3) WTO (1998) based on WTO Notifications.

Tableau 8. Nombre de contraventions relevées par la Food and Drug Administration des États-Unis, importations arrêtées et importance relative pendant la période allant de juillet 1996 à juin 1997

Raison de la contravention	Afrique		Amérique latine et Caraïbes		Europe		Asie		Total	
	nombre	%	nombre	%	nombre	%	nombre	%	nombre	%
Additifs alimentaires 5,0	2	0,7	57	1,5	69	5,8	426	7,4	554	
Résidus de pesticides 7,7	0	0,0	821	21,1	20	1,7	23	0,4	864	
Métaux lourds 4,8	1	0,3	426	10,9	26	2,2	84	1,5	537	
Moisissures 5,1	19	6,3	475	12,2	27	2,3	49	0,8	570	
Contamination microbiologique 12,8	125	41,3	246	6,3	159	13,4	895	15,5	1 425	
Décomposition 8,0	9	3,0	206	5,3	7	0,6	668	11,5	890	
Impuretés 31,5	54	17,8	1 253	32,2	175	14,8	2 037	35,2	3 519	
Conserves à faible teneur en acide 12,5	4	1,3	142	3,6	425	35,9	829	14,3	1 400	
Étiquetage 9,8	38	12,5	201	5,2	237	20,0	622	10,8	1 098	
Autres raisons 2,8	51	16,8	68	1,7	39	3,3	151	2,6	309	
Totaux 11 166		303	100	3 895	100	1 184	100	5 784	100	

Source : FAO (1999), *The importance of food quality and safety for developing countries*, Comité de la sécurité alimentaire mondiale, CFS : 99/3.

3.

Pays en développement et négociations sur les tarifs industriels

Vinod Rege (Inde),
ancien directeur à l'Organisation mondiale du commerce,
conseiller des pays en développement du Commonwealth
sur les questions liées à l'OMC

Lors de la conférence ministérielle tenue en novembre 2001, les membres de l'OMC ont décidé que les négociations actuelles sur la libéralisation du commerce des services et des produits agricoles devaient être complétées par des négociations en vue de libéraliser le commerce des produits non agricoles (produits industriels)²². L'initiative visant à inclure les droits de douane industriels dans le programme des négociations a été prise par des pays développés et quelques pays en développement. La plupart des pays en développement, en revanche, doutaient qu'il fût souhaitable et opportun de lancer des négociations dans ce secteur. Le présent article tente d'expliquer succinctement les raisons de la réticence de ces pays à s'engager dans une nouvelle libéralisation du commerce des produits industriels pour l'instant. Mais maintenant que la décision a été prise, ces pays proposent des mesures qui pourraient s'avérer nécessaires dans l'adoption de règles fondamentales afin que les négociations tiennent dûment compte des préoccupations de ces pays.

Profils tarifaires des pays développés et en développement

Le cycle de l'Uruguay a réalisé des progrès importants en accroissant l'éventail de consolidation et en réduisant les tarifs douaniers sur les produits industriels. Pratiquement tous les tarifs douaniers des pays développés ont été consolidés contre de nouvelles hausses et, suite aux réductions opérées, le niveau moyen des tarifs douaniers des pays développés considérés comme groupe est passé de 6,3 % au début du cycle de l'Uruguay à 3,8 % en 2000, année où la réduction convenue dans le cycle a été atteinte.

Ce niveau moyen de droits de douane ne révèle cependant rien du niveau élevé des droits applicables dans ces pays pour les importations

de produits à forte intensité de main d'œuvre, tels que les textiles, les vêtements, le cuir, la maroquinerie et les chaussures. Les États-Unis, le Canada, le Japon et l'Union européenne appliquent des droits plus de trois fois supérieurs au taux moyen pour un certain nombre de lignes tarifaires dans ces groupes de produits. Ces tarifs qui dépassent les 12 % sont connus sous le nom de crêtes tarifaires. Dans la plupart des cas, les produits soumis à de telles crêtes tarifaires NPF sont également soit exclus du système généralisé de préférences, soit soumis à des taux préférentiels élevés.

La plupart des produits touchés par les crêtes tarifaires reflètent également la progressivité des tarifs en fonction du degré de transformation. Bien qu'une telle progressivité ait considérablement diminué dans la plupart des pays développés suite aux réductions opérées lors du cycle de l'Uruguay, l'augmentation des tarifs douaniers des matières premières aux produits intermédiaires et parfois des crêtes pour des produits industriels finis continuent à restreindre les chances d'exportation et à entraver ainsi le développement de secteurs de transformation et de manufacture basés sur les ressources des pays en développement.

Pour les pays en développement, l'évolution qui avait eu lieu dans leurs politiques commerciales, ainsi que les mesures qu'ils avaient déjà prises de manière autonome pour ouvrir leurs marchés, leur ont permis de participer plus activement aux négociations tarifaires du cycle de l'Uruguay. Ils ont offert, entre autres, de consolider les tarifs qu'ils avaient réduits antérieurement de leur propre chef sur certains produits et, quand cela était jugé opportun et possible, ils ont réduit davantage les droits effectivement appliqués. Suite à ces réductions, on estime que le niveau moyen des droits des pays en développement en tant que groupe est passé de 15,5 % avant le cycle de l'Uruguay à 12,3 % après la mise en œuvre de la réduction convenue lors de ce cycle. Mais cette moyenne dissimule le fait qu'il existe un petit nombre de pays qui présentent des taux moyens sensiblement plus élevés.

Le cycle a également assisté à une forte augmentation du niveau des consolidations tarifaires accordées par les pays en développement. En offrant ces consolidations, ces pays ont été autorisés, à titre de traitement spécial et différencié, à consolider leurs tarifs douaniers à des taux supérieurs aux taux réduits convenus lors des négociations. Ces consolidations permettent aux pays d'augmenter leurs tarifs jusqu'au niveau des taux consolidés sans violer leurs obligations au titre du GATT. Tandis que les pays d'Amérique latine ont largement consolidé leurs taux à des niveaux plus élevés, les pays d'Asie et d'Afrique semblent avoir relativement moins souvent recouru à cette technique.

Les données de l'OMC permettent de penser que, sauf pour un nombre très limité de secteurs, la progressivité tarifaire en fonction du degré de transformation n'est pas observable dans les pays en développement.

Avantages estimés retirés d'une nouvelle libéralisation pour le bien-être et le commerce

Dans quelle mesure une poursuite de la libéralisation dans le commerce des produits non agricoles entraînerait-elle une poussée de la croissance économique par l'intensification des échanges ? Cette question doit être examinée à la lumière des profils tarifaires dans les pays développés et en développement décrits plus haut. Les résultats des études macro-économiques entreprises depuis la création de l'OMC en 1995 par des organismes de recherche ainsi que la récente étude de la Banque mondiale estiment qu'il est vraisemblable que des gains de revenus importants profitent à tous les pays si tous, pays développés, pays en développement et économies en transition, continuent à libéraliser leurs échanges de marchandises. Plus de 70 % des gains en revenus devraient émaner de la suppression des distorsions dans les échanges agricoles, par suite de la réduction des tarifs et des subventions nationales ainsi que de l'élimination des subventions à l'exportation. Les gains estimés d'une libéralisation plus poussée dans le secteur industriel varient de 86 milliards de \$ US à 189 milliards de \$ US, selon la méthodologie utilisée et les hypothèses prises pour base²³. Ces gains sont pratiquement le double dans les études fondées sur l'hypothèse d'une concurrence monopolistique dans l'économie mondiale, par rapport à celles qui supposent la libre concurrence. Cela s'explique par le fait que le modèle de la concurrence monopolistique suppose qu'il serait possible pour les producteurs de tirer avantage des économies d'échelle et leur permettrait également d'innover continuellement en utilisant une technologie de pointe.

Selon certaines de ces études, les gains en revenus estimés découlant de la libéralisation du commerce des produits industriels pourraient être répartis à parts égales entre les pays développés et les pays en développement. Mais les principaux bénéficiaires parmi les pays en développement seraient sans doute ceux ayant atteint un niveau de développement relativement élevé, comme l'Inde et les pays de l'Anase en Asie ainsi que le Brésil et certains pays du centre et du sud de l'Amérique latine. Les pays d'Afrique devraient n'en profiter que marginalement, voire pas du tout.

Toutes ces études considèrent que le commerce croîtrait plus vite que si les échanges n'étaient pas davantage libéralisés. Elles soulignent que la poursuite de la libéralisation par les pays en développement aurait le plus grand impact positif sur les échanges entre eux. Par exemple, une des études estime que si tous les tarifs douaniers des secteurs agricole et industriel étaient supprimés, la part des exportations des pays en développement vers les autres pays en développement, qui est actuellement de l'ordre de 25 %, passerait à 45 %, et l'essentiel de ces exportations porterait sur des produits manufacturés.

Pourquoi les gains estimés ne seraient-ils pas totalement réalisés ?

Toutefois, l'utilité des études macro-économiques pour évaluer les politiques nationales commerciales et économiques existantes et contribuer à en formuler pour l'avenir est souvent atténuée par les hypothèses prises et par la qualité des données. En outre, ces études ne tiennent pas forcément toujours compte des difficultés rencontrées par les industries des pays en développement pour s'adapter à la concurrence des importations dans le sillage de la libéralisation, en raison de l'absence d'infrastructures physiques et en ressources humaines et d'autres contraintes liées à l'offre. C'est pourquoi, dans la plupart des cas, les résultats de ces études doivent être pris dans l'élaboration de la politique nationale avec une certaine prudence et une bonne dose de scepticisme.

Les études macro-économiques mondiales se fondent également sur l'hypothèse que si des négociations sont lancées, tous les pays réduiront les tarifs douaniers pour atteindre les objectifs adoptés pour les réductions d'ensemble. En pratique cependant, cela ne se produit pas toujours, car les industries inquiètes quant à leur capacité à résister à la concurrence des importations induite par la libéralisation renforcent des pressions sur les gouvernements afin d'exclure leurs produits des réductions tarifaires ou, à défaut, de consentir sur ces produits des réductions en pourcentage moins élevées.

Les pressions que les industries du textile, des vêtements, du cuir, de la maroquinerie ainsi que des chaussures exercent sur leurs gouvernements dans les pays développés laissent planer un grand point d'interrogation sur la question de savoir si des réductions substantielles seraient apportées aux taux de droits de douane élevés applicables à ces produits. Lors de précédents cycles de négociation, la plupart de ces produits ont été soit exclus des réductions tarifaires, soit ont bénéficié de réductions moins importantes que la moyenne. Cela explique pourquoi, alors que le niveau moyen des tarifs douaniers des pays développés

NDLR : Les notes sont présentées à la fin de la première partie, page 123.

est tombé à environ 4 %, des crêtes de tarifs dépassant 12 % continuent à être appliquées à un certain nombre de produits.

Il est probable que lors des prochaines négociations aussi, des réductions inférieures à la moyenne seront apportées à bon nombre de produits touchés par les crêtes tarifaires. Dans ce contexte, il importe de relever que « l'élimination de la protection existante sur les textiles, les vêtements et les chaussures » devrait entraîner des gains en revenus de l'ordre de 40 milliards de \$ US par an. Cela équivaut à environ la moitié des gains qui devraient découler de la libéralisation des échanges des produits industriels²⁴.

En outre, si l'on en croit les témoignages sur l'attitude des associations industrielles dans les pays développés, il est possible que certains pays suggèrent que des négociations dans certains domaines de produits tels que les textiles et l'acier, où existe une « surcapacité » structurelle, devraient se dérouler sur une « base sectorielle » couvrant à la fois les tarifs douaniers et les mesures non tarifaires. De nombreux analystes estiment aujourd'hui que la dénonciation de l'accord sur les textiles et les vêtements (ATV) n'entraînera pas l'établissement d'échanges sur les textiles sans restrictions. Il pourrait être remplacé par un arrangement qui permettrait à tous les pays (et pas uniquement les pays développés, comme c'est le cas maintenant) de prendre des mesures de sauvegarde, en restreignant les importations pendant des périodes temporaires compte tenu de la flexibilité disponible au titre de l'accord sur les sauvegardes pour appliquer de telles restrictions sur une base sélective. En échange d'un tel arrangement, les pays développés pourraient accepter de réduire leurs tarifs, à condition que les pays en développement, surtout ceux qui sont d'importants producteurs et exportateurs de textiles, acceptent eux aussi de réduire les leurs.

Le commerce préférentiel des pays en développement avec les pays développés : pertinence pour les futures négociations commerciales

De même, on ignore encore clairement de quelle manière les études macro-économiques décrites ci-dessus sont en mesure de tenir pleinement compte de l'impact négatif éventuel que pourraient avoir les réductions envisagées des tarifs NPF sur le commerce qui pénètre dans les marchés des pays développés au titre d'arrangements préférentiels non réciproques, notamment au titre du système généralisé de préférences (SGP).

Deux tendances se dessinent par rapport à la mise en œuvre par les pays développés de l'accès préférentiel au titre du SGP. Comme les systèmes sont unilatéraux, ils sont modifiés par les pays étendant ce traitement pour refuser progressivement l'accès préférentiel aux pays se

trouvant à un stade plus élevé de développement, notamment pour les produits où ils commencent à devenir compétitifs. Dans le même temps, ils sont améliorés et élargis pour englober l'accès préférentiel exempt de droits de douane aux pays les moins avancés et, dans certains cas, à d'autres pays à faibles revenus.

En poursuivant cette approche, l'Union européenne a adopté l'initiative tout sauf les armes (EBA). Elle envisage d'autoriser les importations de tous les produits (tant agricoles qu'industriels) venant des 49 pays les moins avancés sur les marchés de l'UE en franchise de droits et sans contingents. D'autres pays de la Quadrilatérale (les États-Unis, le Canada et le Japon) sont instamment invités à adopter des systèmes similaires pour les importations en provenance de ces pays.

Les États-Unis utilisent le SGP comme un instrument de promotion du commerce des pays africains, tout en garantissant un marché pour leurs tissus textiles dans ces pays. Au titre de leur loi sur la croissance et les chances en Afrique (AGOA), ils ont élargi la couverture de leur SGP pour fournir un accès en franchise de droits et sans contingents aux produits qui sont intéressants pour l'exportation à destination des pays d'Afrique. Cependant, une des caractéristiques spéciales de l'avantage préférentiel accordé au titre de ce système est qu'il étend le traitement en franchise de droits et sans contingents aux vêtements fabriqués en Afrique à partir de fils et de tissus américains et aux pullovers tricotés réalisés en Afrique à partir de laine de cachemire et de mérinos importée des États-Unis. Des exigences de visa spéciales ont été adoptées pour garantir que seuls les vêtements réalisés à partir de matériaux textiles spécifiés importés des États-Unis bénéficient d'un tel traitement. Le système, tout en apportant des avantages aux pays d'Afrique, poursuit deux objectifs américains fondamentaux. Il permet à l'industrie américaine de tirer parti des bas salaires payés en Afrique et ainsi de garantir sa compétitivité sur le marché américain vis-à-vis des concurrents d'Asie et d'autres pays en développement. Ensuite, puisque tous les vêtements produits à partir de tissus américains ne seront pas réexportés vers les États-Unis, il permet à l'industrie américaine de s'implanter sur le marché africain pour des vêtements réalisés à partir de fils et de tissus américains.

Tout porte à croire que tant le programme de l'UE visant à fournir un accès en franchise de droits et sans contingents aux importations des PMA au titre du système EBA que l'initiative américaine visant à fournir un tel traitement pour des produits sélectionnés intéressant les pays d'Afrique (aussi bien les moins avancés que les autres) pourraient aboutir à l'établissement dans ces pays d'industries de transformation venant de pays tiers. Des rapports récents indiquent que pour tirer profit de l'accès préférentiel au titre du système américain de l'AGOA, non seulement les sociétés américaines, mais aussi celles d'Asie ont manifesté leur intérêt pour l'ouverture d'usines destinées à la fabrication de vêtements, de produits de maroquinerie, de produits horticoles et alimentaires dans des pays tels que l'île Maurice, le Malawi, le Sénégal, l'Afrique du Sud, le Kenya, le Lesotho et Madagascar. Le pro-

gramme EBA de l'UE pourrait également entraîner une augmentation des investissements des pays d'Asie et de l'UE puisque, à l'instar du SGP actuel, il permet le cumul diagonal d'origine entre les bénéficiaires FMA ainsi que les pays appartenant aux groupements de l'Anase, de la Saarc et de l'Union européenne.

Ce renforcement de l'accès préférentiel non réciproque et en franchise de droits entraînerait-il un accroissement des échanges et des gains de revenus pour les pays qui en bénéficieraient ? En ce qui concerne l'EBA, une récente étude macro-économique entreprise par le secrétariat du Commonwealth en coopération avec la Cnuced a établi que les mesures entraîneraient des gains « non négligeables » pour les pays bénéficiaires, associés à des pertes négligeables pour les pays octroyant les préférences et pour les pays tiers²⁵.

Les récentes mesures prises par l'UE et les États-Unis ont ainsi rendu l'accès préférentiel plus fructueux en termes commerciaux pour les pays les moins développés et certains autres pays en développement. Cela peut influencer l'attitude de ces pays lors de négociations en vue de réductions tarifaires sur une base NPF par les pays développés étendant un tel traitement préférentiel sur une base non réciproque. Il est également possible que les pays accordant la préférence puissent utiliser les pressions exercées par les bénéficiaires pour maintenir l'accès préférentiel comme excuse pour ne pas accorder de réductions impor-

tantas des crêtes tarifaires applicables à certains des produits à forte intensité de main d'œuvre qui sont exportés par les pays en développement.

Leçons à tirer des récentes études empiriques sur l'expérience faite avec les mesures de libéralisation prises par les pays en développement

Les études macro-économiques soulignent que « des gains plus importants » pour les pays en développement découleraient de « leurs propres mesures de libéralisation et de leur réforme commerciale »²⁶. La question est de savoir dans quelle mesure l'impact bénéfique escompté de la poursuite de la libéralisation par les pays en développement de leur commerce sur une base NPF est soutenu par des études empiriques portant sur l'expérience faite avec les mesures de libéralisation entreprises par ces pays depuis vingt ans.

Dans ce contexte, il conviendrait de relever la différence dans les approches à la réduction des tarifs douaniers adoptées par les pays développés et les pays en développement. Les pays développés n'ont cessé de réduire leurs tarifs progressivement depuis environ 50 ans, lors de huit cycles de négociations commerciales. Ce processus graduel

contraste avec la manière dont les pays en développement se sont libéralisés. Dans les grandes lignes, ils se sont libéralisés unilatéralement et non pas en participant à des négociations commerciales multilatérales. À l'exception de quelques pays d'Asie et d'Amérique latine, qui se trouvent à un stade de développement relativement élevé, la libéralisation des tarifs douaniers faisait partie des conditions imposées par la Banque mondiale et le FMI dans le cadre des programmes d'ajustement structurel ou qui leur étaient suggérées au titre de leurs programmes d'assistance technique. Comme la Cruces a choisi de l'appeler, il s'agissait là d'une libéralisation de type « big bang ». Les pays ont été appelés à procéder à des réductions de pourcentages élevés sur l'ensemble de la gamme des tarifs douaniers de manière périodique, sans donner à leurs producteurs agricoles ou industriels un temps suffisant pour s'adapter à la concurrence des importations.

Le résultat a été que, dans un certain nombre de cas, la libéralisation, au lieu d'améliorer la solidité face à la concurrence des industries qui avant la libéralisation bénéficiaient de hauts niveaux de protection, a entraîné ce que certains économistes ont appelé un processus de « désindustrialisation ». Cela est bien attesté dans de nombreux cas effectifs ces dernières années sur l'expérience de libéralisation faite par les pays en développement, surtout les économies à faibles revenus, les moins avancées et les plus petites. Par exemple, dans leurs études sur les réactions technologiques à la libéralisation des importations, Ganesh Mohtaria et al. du secrétariat du Commonwealth et son collègue de l'université du Sussex montrent qu'en Tanzanie, au Kenya et au Zimbabwe, un certain nombre d'industries ont mis la clef sous la porte parce qu'elles étaient dans l'incapacité de procéder aux changements technologiques requis pour faire face à une concurrence accrue.

Une récente étude réalisée par le professeur Edward Buffie contient ce qu'il appelle « des signes particulièrement troublants » de l'impact négatif de mesures de libéralisation prises après les années 80 dans la région africaine. Dans un certain nombre de pays tels que le Sierra Leone, la Zambie, le Kenya, l'Ouganda, la Tanzanie et le Soudan, la flambée des importations suivant la libéralisation a été préjudiciable aux quelques industries de consommation de ces pays produisant des boissons, du tabac, des textiles, du sucre, du cuir, du ciment et des produits en verre. Nombre d'entre elles ont fermé alors que d'autres luttent encore pour survivre. De ce fait, dans pratiquement tous ces pays, le chômage a augmenté au lieu de diminuer, surtout qu'aucun investissement n'est effectué pour développer de nouvelles industries²⁷.

Par comparaison avec la grande majorité des pays d'Afrique qui ont adopté une approche de « big bang généralisé » pour la réduction des tarifs douaniers, quelques pays en développement qui ont opté pour une approche progressive s'en sont relativement bien tirés. Parmi ces pays figurent l'Inde, la Chine, la Thaïlande et la Malaisie en Asie, ainsi que l'Argentine, le Brésil et le Mexique en Amérique latine.

Quelles leçons peut-on tirer de cette expérience faite avec les mesures de libéralisation prises par les pays en développement ces

dernières années ? Selon nous, ces enseignements sont les suivants :

* Les pays qui se sont libéralisés lentement et de manière sélective ont davantage profité que ceux qui, soit de leur propre initiative, soit pour suivre ce qui leur était imposé par les institutions financières, ont réduit les tarifs douaniers d'un pourcentage élevé sur toute la ligne.

* Le succès relatif du nombre limité de pays qui ont modérément profité de la libéralisation en promouvant la croissance économique ne peut pas être exclusivement attribué au rythme progressif de la libéralisation et à l'application des mesures dans un ordre approprié. La plupart de ces pays ont su mettre en place, par le biais de l'intervention du gouvernement dans la période où ils poursuivaient la substitution des importations, d'autres politiques nécessaires au développement de la production axée sur les exportations. Citons parmi celles-ci :

- les infrastructures physiques (telles que routes et chemins de fer, ainsi que services publics produisant de l'eau et de l'électricité) ;

- les infrastructures financières (par exemple banques et assurances) ;

- les infrastructures en ressources humaines (par exemple personnel technique formé).

En outre, dans la plupart des cas, ces pays ont décidé de passer à des politiques axées sur les exportations, en exposant progressivement et de manière sélective leurs industries à la concurrence des importations étrangères lorsque les conditions de base de « la croissance économique » étaient établies²⁸.

* Si ces conditions préalables n'existent pas ou si des mesures ne sont pas prises (le cas échéant par le biais d'interventions gouvernementales) pour développer l'infrastructure destinée à promouvoir la croissance axée sur les exportations, la libéralisation en soi n'entraînera pas la croissance économique et le développement. Comme le signale le rapport de 1999 de la Cnuccd, dans de telles situations, les importations ne feraient que croître, entraînant un plus grand contenu d'importations des produits manufacturés. Leurs coûts de production, en revanche, resteraient élevés en raison de l'absence d'infrastructures de base et de l'incapacité à les réduire par des améliorations technologiques des processus de production. Ainsi, les entreprises produisant de tels produits auraient du mal à rester compétitives sur les marchés intérieurs avec les produits offerts par les entreprises étrangères ou à les écouler sur les marchés étrangers.

L'expérience peu satisfaisante des mesures de libéralisation prises par un grand nombre de pays en développement (surtout pays à faibles revenus, économies les moins avancées et petites économies) a poussé certains économistes à affirmer qu'il y a lieu de réviser le principe classique selon lequel le libre-échange profite à tous les pays. Paul Krugman, par exemple, signale que « dans son état actuel, la théorie des échanges offre peu d'orientations quant au rôle de la politique commerciale et de la stratégie commerciale dans la promotion de la croissance économique ». Il observe ensuite qu'« une nouvelle réflexion sur le

commerce fait clairement apparaître une chose : le modèle théorique idéalisé sur lequel repose l'argumentaire classique en faveur du libre-échange ne nous servirait plus »²⁹.

Ces avis ne doivent pas être interprétés comme laissant entendre que ces économistes sont en faveur d'une inversion des politiques de remplacement des importations de la part des pays en développement, surtout ceux se trouvant aux stades les moins évolués du développement. Comme le dit Hellenier, « quelques analystes réputés ou gouvernements de pays en développement mettent en doute le rôle éventuellement positif du commerce international et de l'afflux de capitaux sur la croissance économique et le développement dans son ensemble. Comment oseraient-ils mettre en doute l'inévitable besoin de participation à une forte intégration dans l'économie mondiale ? Le véritable débat n'est pas de savoir si l'intégration est mauvaise, mais doit porter sur des questions de politique (en faveur de la libéralisation) et de priorités ». Dans un autre contexte, il observe qu'« il n'est pas du tout évident qu'une nouvelle libéralisation externe soit aujourd'hui dans l'intérêt de tous les pays et à tous égards »³⁰.

Cet avis est approfondi par Dani Rodrik, de l'université de Harvard, qui souligne que « le développement économique implique bien davantage que la simple ouverture des frontières ». La politique commerciale est l'un des éléments des politiques que les pays doivent suivre simultanément. Ceux-ci incluent, outre les politiques requises pour le développement des infrastructures, des politiques qui visent :

- à réformer la structure fiscale pour compenser les pertes de recettes tarifaires qui découleraient de la réduction des droits de douanes ;

- à établir des filets de sécurité pour dédommager les travailleurs déplacés ;

- à assurer l'assistance technologique pour améliorer les entreprises touchées par la concurrence des importations ;

- à établir des cadres juridiques et administratifs requis pour les mesures de protection d'urgence destinées à fournir une protection supplémentaire temporaire aux industries qui ne sont pas capables de résister à la concurrence des importations et à les protéger contre la concurrence étrangère déloyale, en imposant des mesures antidumping et compensatoires ;

- à mettre en place des programmes de formation destinés à garantir que les entreprises axées sur l'exportation aient accès à des travailleurs compétents.

Conclusions

Le succès de la libéralisation dépendra de la mesure dans laquelle ces politiques forment partie intégrante du processus de réforme et complètent les mesures prises en vue de la libéralisation. En outre, pour donner suffisamment de temps aux industries pour s'adapter à la concurrence

des importations, la détermination du calendrier et du rythme de la libéralisation doit être laissée au pays concerné.

Une des principales faiblesses des négociations tarifaires qui se sont déroulées jusqu'ici sur une base multilatérale tient à ce qu'elles reposent sur le principe qui veut que la croissance économique s'ensuit automatiquement dès qu'un pays réduit son niveau de protection, que ce pays appelé à libéraliser ait ou non, en fonction de son stade de développement, la capacité d'adopter les autres mesures politiques complémentaires capables de garantir le succès de la politique de libéralisation. Un problème important qui devrait donc être abordé dans les travaux préparatoires aux négociations est le type de règles de base et de modalités et techniques de négociation qui pourrait être adopté pour garantir qu'en poursuivant la libéralisation du commerce, chaque pays en développement disposerait d'une souplesse suffisante pour déterminer à la fois l'étendue et la cadence de la réduction de la protection qu'il accorderait à sa production nationale. À cette fin, il est nécessaire qu'avant d'adopter des règles de base pour les négociations et des modalités de négociation, des études approfondies soient menées sur les effets de la libéralisation précédente sur le commerce et la croissance économique, et sur leur impact sur l'emploi dans les industries nationales. De telles études devraient également couvrir les mesures à prendre aux niveaux national et international pour aider les industries risquant d'être touchées par une poursuite de la libéralisation à renforcer leur position concurrentielle et à développer des filets de sécurité pour dédommager les travailleurs déplacés.

Vinod Rege est ancien directeur à l'OMC. À l'heure actuelle, il apporte aide et conseils aux pays en développement du Commonwealth sur les questions liées à l'OMC. Les avis exprimés dans cet article sont ceux de l'auteur et n'engagent pas le secrétariat du Commonwealth.

4.

Stratégies de développement des exportations et de croissance tirée par les exportations : les zones franches industrielles d'exportation et le renforcement du développement humain durable

Moses Tekere (Zimbabwe),
Trade and Development Studies Centre trust

Introduction

Le passage d'une stratégie de développement introvertie à une stratégie d'ouverture, à l'échelle mondiale et, dernièrement, en Afrique, s'est accompagnée de l'émergence des zones franches industrielles d'exportation (ZFI) également appelées entrepôts de douane, zones de réexpédition, zones de libre-échange et entrepôts de fabrication sous licence, qui renvoient tous à des zones géographiquement ou juridiquement délimitées, dans lesquelles le libre-échange est autorisé, notamment l'importation en franchise de capitaux et de biens intermédiaires, à la condition que l'ensemble ou une partie importante des articles produits dans la zone soit exportée (Helena Johansson et Lars Nilson 1997)³¹. Les ZFI sont devenues un instrument de politique courant ayant pour vocation de stimuler les exportations, la production manufacturière, de générer des ressources rares en devises, ainsi que l'emploi et la croissance économique. Elles sont également conçues dans le but d'attirer de nouveaux investissements, particulièrement l'investissement étranger associé à la diffusion de la technologie et au transfert de technologie moderne et de compétences managériales, administratives et en matière d'exportation. On s'attend à ce que le savoir-faire en matière d'exportation des firmes multinationales opérant dans le ZFI ait des retombées sur les entreprises nationales dans les ZFI, puis sur celles de l'économie nationale, créant ainsi des liens importants. À travers ces liens, les ZFI peuvent permettre aux entre-

prises nationales, dans l'ensemble de l'économie, de maîtriser des compétences en matière de production, de commercialisation et de distribution qui sont cruciales pour rehausser la compétitivité internationale. On espère qu'en tant qu'enclaves spéciales opérant au sein d'un pays, et en tant que meilleures solutions de rechange, les ZFI serviront d'indicateurs – en donnant une orientation vers une plus grande libéralisation des échanges ou l'inverse. En d'autres termes, un programme de ZFI réussi, c'est-à-dire en termes de croissance des exportations, d'emploi, de transfert de technologie et d'effets en aval indiquerait l'opportunité du programme de libéralisation des échanges et de son extension pour couvrir l'ensemble de l'économie nationale, alors que l'échec des ZFI peut être interprété comme signalant une orientation de politique inverse.

Il n'y a, jusqu'ici, aucune preuve concluante sur le rôle des ZFI en Afrique. Certains économistes, Kanyenze (1998), Hamada (1974), Young (1992), Warr (1989), ont soutenu que les ZFI avaient un impact négatif, sauf dans de très rares cas (Maurice, République Dominicaine, etc.), mais, pour diverses raisons, de nombreux pays africains ont mis en place des programmes de ZFI. Le développement de la majorité d'entre elles a toutefois été bloqué alors qu'elles étaient à l'état embryonnaire. Des questions se posent donc concernant les avantages perçus et réels, la viabilité et la logique de ces programmes, particulièrement compte tenu du fait que de nombreux pays du continent sont en train de mener des programmes autonomes de libéralisation des échanges sous l'impulsion des PAS renforcés (programmes d'ajustement structurel) et dans le contexte de l'intégration commerciale régionale, de post-Lomé IV et de l'OMC. Les programmes de ZFI sont associés à des dépenses à fonds perdus si considérables, en termes de fourniture d'infrastructures, d'incitations et de concessions spéciales que l'avantage net des ZFI, mesuré en termes d'avantage marginal découlant des exportations, est discutable. Il y a, en outre, des questions de compatibilité des incitations fournies au titre des ZFI avec les dispositions de l'OMC, ainsi que de compatibilité avec les régimes d'intégration commerciale régionale qui préconisent généralement la suppression des programmes/incitations qui confèrent un avantage inéquitable aux exportations d'un pays par rapport à un autre. En se penchant sur les questions ci-dessus, la présente étude soutient qu'il n'y a pratiquement pas d'exemples de réussite des ZFI en Afrique, à l'exception de Maurice³² et qu'en tant que stratégies de développement de rechange, les ZFI ne présentent plus d'intérêt et leur viabilité peut être dépassée, étant donné l'acceptation des politiques commerciales néo-libérales à l'échelon mondial. Au lieu de se préoccuper de fournir des incitations aux entreprises des ZFI, les pays africains devraient avoir une perception plus large des politiques du commerce et du développement en vue des relations commerciales émergentes.

Les ZFI sont-elles des stratégies de développement des exportations viables pour l'Afrique ?

Les débats sur la question de savoir si les ZFI constituent une stratégie de croissance des exportations et de développement économique sont en cours depuis quelques temps. Généralement, l'établissement d'une ZFI pourrait soit faire partie d'un programme global de réformes axées sur le commerce destiné à ouvrir le pays, soit être considéré comme une occasion de recueillir les avantages de la promotion des exportations tout en poursuivant, simultanément, une politique de substitution des importations dans le reste du pays. D'une part, une performance convaincante des ZFI peut fournir les arguments et les ressources nécessaires pour amener le changement de politique en vue d'une plus grande ouverture. À Maurice, par exemple, l'introduction des ZFI a mené à une série de réformes axées sur le commerce, destinées à attirer un grand nombre d'investissements étrangers directs. Dans le dernier cas, quand la politique de développement axée sur la substitution des importations demeure appliquée dans le reste du pays, la ZFI peut bien être prospère en soi, mais la diffusion de la réponse de l'offre d'exportation peut être limitée. La Banque mondiale (1992) a mis l'accent sur le fait qu'une ZFI qui marche bien peut tout aussi facilement conserver une structure industrielle endogène dans le pays hôte si elle génère suffisamment de recettes d'exportation et si elle crée des emplois, prolongeant ainsi la période au cours de laquelle un pays peut poursuivre une stratégie commerciale expansionniste.

En Afrique seulement, de nombreux programmes de ZFI sont en opération (Ghana, Maroc, Angola, Égypte, Maurice, Zimbabwe, Zambie, Afrique du Sud, Malawi, Sénégal, Côte d'Ivoire, Kenya, Tanzanie, Nigeria, Mozambique, Liberia, RDC, etc.) et il y a des propositions de ZFI dans de nombreux autres pays. Le Botswana, le Lesotho et le Swaziland mettent en œuvre, depuis les années 60, des programmes similaires aux ZFI avec, comme thème commun, des mesures d'incitation pour les IED. Avant la mise en œuvre des programmes de ZFI, la plupart des économies africaines étaient caractérisées par des politiques auto-centrées, des marchés fortement contrôlés, des entreprises parapubliques peu efficaces, des tendances monopolistiques, un tarissement de l'investissement étranger, une faible performance des exportations, la montée du chômage, l'inflation et une faible croissance économique ; et on attendait des ZFI qu'elles prennent en compte tous ces problèmes. Plus précisément, les ZFI devaient avoir un effet de démonstration pour convaincre les réformateurs réticents des avantages d'une plus grande ouverture du régime commercial et, spécifiquement, de l'efficacité d'une croissance axée sur les exportations. À cet égard, le rôle des ZFI était perçu comme uniquement transitoire, avec une diminution de leur importance à mesure que les pays adopteraient des réformes à l'échelle de l'économie (Banque mondiale, 1992 ;

Cruce, 1993).

ZFI et croissance et diversification des exportations

Pour évaluer l'impact des ZFI sur la croissance et la diversification des exportations, nous nous servons de trois sommaires, à savoir : les changements de structure des produits d'exportation, la compétitivité des exportations, ainsi que leur dynamique.

Quand on se sert de la première mesure, les exportations de l'Afrique restent concentrées dans les produits de base, ce qui indique que les ZFI africaines, à l'exception de celles de Maurice, n'ont pas été en mesure de promouvoir la production et les exportations manufacturières³³. Les exportations agricoles et minières comptent pour plus de 73 % des exportations totales, alors que les produits manufacturés ne représentent que 27 %. Le changement dans la structure des exportations n'a pas été vertical, mais horizontal dans le secteur primaire lui-même³⁴. Plus fondamentalement, les ZFI ont mené à une « monoculture industrielle », les secteurs dominants ayant des ZFI étant les vêtements, les chaussures, le mobilier, l'horticulture, la production manufacturière, la transformation des aliments et les produits chimiques (Satucc, op. cit ; Jauch et. al., op. cit ; Kanyenze et. al., op. cit ; CISL, op. cit).

Les pays africains (y compris Maurice, la success story des ZFI) n'ont pas été en mesure, pour diverses raisons, de sortir de la production de produits de base où les pressions de la concurrence font baisser leurs rentes, détériorent les termes de l'échange et les confinent à des schémas de croissance appauvrissante. L'Afrique est essentiellement impuissante à identifier les domaines émergents de hauts revenus et à développer une capacité à s'approprier ces rentes ainsi qu'à s'adapter rapidement à l'évolution des situations de maximisation des rentes. Le continent continue de produire et d'exporter des produits traditionnels dont les prix sont en baisse depuis des décennies, comme le montre le tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1. Prix mondiaux des produits de base pour les principales exportations africaines

Produit de base	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Coton (c/kg)	284.3	192.1	181.9	164.1	199.9	120.4	160.0	178.5	155.3	162.2
Tabac (\$/mt)	3.160.9	3.807.3	3.392.2	3.424.7	3.226.6	2.535.6	2.399.0	2.214.3	2.671.0	3.277.1
Café (milds) c/kg	481.4	471.0	197.2	183.3	132.4	146.8	300.2	279.6	235.9	386.9
Thé	250.3	263.6	205.1	167.9	159.8	157.8	143.1	128.1	147.9	195.0
Maïs	174.0	163.6	109.3	105.1	97.8	96.0	97.6	103.6	145.2	108.7
Bœuf										

(c/kg)	383.3	314.0		260.6	230.3	246.3		159.7		
Sucre UE (c/kg)	67.6	51.1	58.3	59.9	58.9	58.3	56.4	57.7	59.9	58.2
Sucre US (c/kg)	92.0	65.4	51.3	46.5	44.1	44.8	44.1	42.6	43.2	44.9
Sucre mondial (c/kg)	87.7	13.1	27.7	19.3	18.7	20.7	24.2	24.6	23.1	23.3
Minerai de fer (c/DMTU)	39.0	38.7	30.8	32.5	29.6	26.5	23.1	22.6	25.0	26.8
Nickel (\$/mt)	9.053.8	7.141.5	8.864.1	7.980.0	6.567.8	4.979.7		5.753.0	6.902.7	
	6.568.0	6.430.9								
Cuivre (\$/mt)	3.030.6	2.066.2	2.661.5	2.288.5	2.139.9	1.799.7		2.093.8	2.462.8	
	2.010.0	2.113.6								
Amiante								730	728	728
Or										

Source : Crucead (1999) Trade and Development Statistics.

En ce qui concerne la qualité, la compétitivité ou l'acceptabilité des exportations africaines sur le marché mondial, les résultats sont décevants. Mesurant la compétitivité en termes de capacité à accroître la part de marché et à se tourner vers des produits dynamiques, c'est-à-dire des produits dont le commerce connaît une hausse plus rapide que la moyenne mondiale, la Crucead (1998) a conclu que la composition des produits d'exportation, pour les pays de l'Afrique subsaharienne, au cours de la période 1985-1995, avait été dominée par des produits "en recul", c'est-à-dire des falling stars et des produits moins dynamiques des années antérieures, avec seulement 13 % de l'ensemble des exportations étant constitués de rising stars dynamiques, ce qui contraste fortement avec la situation des NPI (nouveaux pays industriels) qui ont accru leur part d'exportations dynamiques et concurrentielles. La Figure 2 ci-dessous résume les résultats et établit une comparaison.

Figure 2. Dynamisme et compétitivité des exportations

Afrique subsaharienne 1985-1995 NPI 1985-1995

Source : Crucead (1998) Trade and Development Report, 1998, pp. 203-204.

Finalement, la croissance des exportations en Afrique est restée faible. La part de l'Afrique dans le commerce mondial de marchandises en 1987-1997 a baissé de 3 à 2,3 %. Toutefois, selon le rapport annuel de 1998 de l'OMC, les exportations de produits manufacturés en Afrique ont connu une hausse moyenne annuelle 7 % plus rapide que dans le secteur minier -1 % et l'agriculture -4 %, une tendance qui indique le caractère limité de la croissance économique tirée par les exportations de produits minéraux, comme le Botswana en a fait l'expérience.

ZFI et transfert de technologie

À l'établissement des ZFI, il y a toujours de grands espoirs de transfert de technologie, tout comme l'on considèrerait les transnationales comme les agents du transfert de technologie. Selon Hoffman (1991), les entreprises des ZFI sont bien placées pour promouvoir le transfert et la restructuration du segment national, tant par l'exemple que par l'exploration de formes novatrices de contrats de sous-traitance et de liaisons en amont. Ainsi, les filiales étrangères peuvent, par exemple, avoir un rôle important d'exemple pour les exportateurs autochtones potentiels en démontrant comment combiner les savoir-faire managérial, technique et en matière de commercialisation pour pénétrer le marché mondial (Rhee et Belot, 1990).

Il y a eu transfert de technologie lorsque des entreprises étrangères dans les ZFI ont été encouragées à entrer en partenariat avec des entreprises locales, comme en Corée du Sud (voir Sivalingam, 1998) et à Maurice (voir Kanyenze et al., op. cit). Dans le cas de Maurice, par exemple, Romer (1993) soutient que la ZFI mauricienne avait joué un rôle crucial dans le développement considérable du pays en apportant des idées et des connaissances à l'île et l'octroi de la citoyenneté aux investisseurs avait aidé à instaurer la confiance nécessaire pour stimuler le transfert de technologies.

Contrairement aux expériences de Maurice, les ZFI en Afrique n'ont pas entraîné de transfert significatif de technologies. Les entreprises des ZFI, comme toutes autres entreprises, sont tournées vers le profit. Elles voient les entreprises locales comme des concurrentes, spécialement dans les situations où ces dernières peuvent bénéficier du statut de ZFI, à condition de répondre aux critères requis. En outre, la majeure partie de l'industrie d'exportation menée dans les ZFI africaines consiste essentiellement en assemblage et est caractérisée par des tâches répétitives nécessitant peu de compétences. Il y a des exceptions là où les entreprises (des ZFI) utilisent des systèmes informatiques avancés pour programmer et contrôler le processus de production et ont atteint de hauts niveaux de productivité en introduisant et en accroissant leur recours à de nouvelles techniques organisationnelles de contrôle total de qualité, ainsi que des améliorations continues.

Principaux indicateurs économiques du secteur des ZFI de Maurice 1989-1999

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. Nb. d'entreprises en décembre	563	568	586	558	536	536	481	481	480	495	512
- Nouvelles	79	62	52	33	38	38	25	43	26	48	37
- Fermetures	107	57	34	61	60	60	38	43	27	33	20
2. Emploi en décembre	88 658	89 906	90 861	86 937	85 621	85 621	80 466	79 793	83 391	90 116	91 374
- Changement net	-422	+1 248	+955	-3 924	-1 316	-1 316	-1 710	-673	+3 598	+6 725	+1 258
- Taux de croissance %	-0,5	+1,4	+1,1	-4,3	-1,5	-1,5	-2,1	-0,8	+4,5	+8,1	+1,4
3. Exportations (f.o.b, Millions R)	9 057	11 474	12 136	13 081	15 821	15 821	18 267	21 001	23 049	26 075	28 952
4. Importations (c.i.f, Millions R)	7 502	7 348	7 067	7 133	9 326	9 326	10 856	12 077	13 880	16 179	15 725
- Matières premières	(6 539)	(6 554)	(6 348)	(6 456)	(8 221)	(8 221)	(9 869)	(10 960)	(12 442)	(14 693)	(13 880)
- Machines & pièces détachées	(963)	(794)	(719)	(677)	(1 105)	(1 105)	(987)	(1 117)	(1 438)	(1 486)	(1 845)
5. Exportations nettes (Millions R)	1 555	4 126	5 069	5 948	6 495	6 495	7 411	8 893	9 169	9 896	13 227
6. Exportations nettes par rapport exportations (%)	17,2	36,0	41,8	45,5	41,1	41,1	40,6	42,3	39,8	38,0	45,7
7. Valeur ajoutée à prix courants (Millions R)	3 400	3 975	4 406	5 011	5 702	5 702	7 097	8 164	9 138	10 452	11 633
- Part dans la manufacture	51,1	51,1	50,3	50,4	51,0	51,0	49,6	49,6	49,8	49,7	51,2
- Part du PIB (%)	12,7	12,5	12,2	11,8	11,9	11,9	11,7	12,0	12,2	12,4	12,9
8. Valeur ajoutée à prix constants de 82 (Millions R)	1 650	1 766	1 854	1 965	2 083	2 083	2 281	2 441	2 587	2 766	2 932
- Taux de croissance (%)	+6,0	+7,0	+5,0	+6,0	+6,0	+6,0	+5,0	+7,0	+6,0	+6,9	+6,0
9. Investissement (Millions R)	900	690	648	560	900	900	815	930	1 245	1 445	1 615
- Machines	(840)	(640)	(610)	(540)	(875)	(875)	(805)	(915)	(1 200)	(1 355)	(1 485)

ZFI et croissance de l'investissement étranger

La réaction de l'investissement aux incitations offertes par les ZFI en Afrique a été décevante. L'Afrique reste un acteur marginal tant en ce qui concerne les entrées d'IED que la production manufacturière dans les ZFI, à l'échelle mondiale. Des études ont également révélé que ce ne sont pas les investisseurs traditionnels qui sont attirés par les ZFI, mais ceux que l'on qualifie de « sans attaches » qui sont peu rigoureux et se relocalisent facilement. Oh W.S (1993) donne des exemples en Corée du Sud, où certains investisseurs de la ZFI de Masan se sont délocalisés à l'expiration de leur trêve fiscale. La Confédération internationale des syndicats libres – CISL (1998) – a rapporté d'autres exemples d'entreprises des ZFI qui se sont délocalisées lorsque les normes du travail ont été appliquées. En outre, les données relatives à l'investissement de la majorité des pays indiquent que la plupart des opérations menées dans les ZFI sont des industries légères, à forte intensité de main-d'œuvre et dépendantes des importations. Les nouvelles zones attirent des activités à faible marge telles que les vêtements, alors que les industries électroniques, électriques et de haute technologie prévalent dans les zones plus anciennes. Par exemple, les vêtements comptent pour 70 % des exportations des ZFI africaines, y compris celles de Maurice, la success story de l'Afrique. De plus, dans de nombreux pays africains, les entreprises attirées par les ZFI sont celles qui opéraient dans l'économie nationale et qui se sont vu octroyer le statut de ZFI sans nécessairement avoir été délocalisées dans certaines zones spéciales. Les nouvelles entrées d'investissement étranger sont essentiellement confinées à des activités primaires telles que les textiles, les vêtements, le pétrole, l'extraction minière et l'agriculture.

L'incapacité des ZFI à attirer les investissements s'explique par plusieurs variables environnementales, les principales étant : un cadre juridique ou réglementaire inadéquat, l'absence de primauté du droit et des incitations faussées. L'absence d'instruments juridiques clairs qui protègent et réglementent l'achat, la vente et la propriété privée des moyens de production et des prescriptions juridiques lourdes pour les firmes d'exportation ont pour effet de décourager sérieusement l'investissement étranger qui est essentiellement préoccupé par la sécurité de la propriété. Un exemple récent d'absence de primauté du droit est l'occupation des fermes, au Zimbabwe, qui a mené les banques à refuser les titres de propriété des fermes comme nantissement pour les fermiers. Les critères d'éligibilité, spécialement les prescriptions relatives au niveau minimum de valeur ajoutée locale et les seuils minimaux d'exportation sont souvent si restrictifs qu'ils ont des effets de dissuasion sur les investisseurs. Les procédures d'agrément des investissements sont lourdes et il y a souvent un manque de transparence dans la création de conditions équitables pour tous les demandeurs. Du fait que le secteur privé n'est souvent pas impliqué dans la conceptualisation de certains programmes de ZFI, les incitations sont

faussées et sans intérêt pour les investisseurs potentiels. Les insuffisances dans les infrastructures, par exemple le manque d'alimentation en eau et en électricité fiable, les moyens de transport, de télécommunications et autres, découragent également les investisseurs. Finalement, la situation macro-économique et socio-politique de l'économie nationale a une forte influence sur les décisions des investisseurs dans le cadre des ZFI. Malgré la disponibilité de toutes les incitations et de toutes les structures dans les ZFI, une situation socio-politique et économique violente éloignera les investisseurs des enclaves de ZFI³⁵.

Relations en amont et en aval

Des études ont signalé de nombreux cas d'absence totale de relations en amont ou en aval entre les ZFI et le reste de l'économie (Kaplinsky, 1993 ; Kanyenze, 1998). Les liens entre les ZFI et l'économie nationale ne se développent pas pour diverses raisons, mais surtout législatives. Très souvent, par exemple, les autorités douanières n'autorisent que rarement des exportations dans le territoire douanier – même après paiement de la totalité des droits d'importation – et jamais quand ces exportations pourraient entrer en concurrence avec le produit des industries protégées. Du fait que les ZFI sont généralement tenues de se procurer la main-d'œuvre et les services publics au niveau national, il est inévitable qu'elles s'approvisionnent en matières premières à l'extérieur. En outre, étant libres de choisir où acheter leurs intrants et étant dans une situation où elles ne paient pas de droits de douane, les entreprises des ZFI choisiront certainement un produit étranger moins coûteux et souvent de meilleure qualité. Selon Abeywardene (1998), des matières premières et des biens d'équipement d'un montant de 6 5801 millions de roupies ont été importés dans les ZFI du Sri Lanka durant la période 1978-1991, contre 3121 millions de roupies d'achats locaux, ce qui signifie que 96 % des matières et des biens d'équipement ont été importés de l'étranger.

Quelques études ont présenté des cas où certains liens significatifs ont été créés, particulièrement là où le traitement ZFI s'est étendu à des entreprises en dehors de ces zones. En mettant en œuvre des politiques appropriées, la Corée du Sud, Maurice et Sainte Lucie ont facilité les liens entre leurs industries d'exportation et l'économie nationale. Dans chacun des cas, les autorités douanières encouragent les producteurs nationaux à fournir les ZFI en leur donnant accès aux intrants à des prix en franchise de droits. Sivalingam (op. cit., 1996) donne l'exemple intéressant de la Malaisie, où des programmes de développement des ventes (Vendor Development Programs) ont été introduits pour générer et soutenir la croissance d'une industrie autochtone de sous-traitance, en facilitant le transfert de technologie des multinationales étrangères aux entreprises locales. Oh (op. cit.) observe que les ZFI de Masan, en Corée du Sud, s'approvisionnent en intrants auprès des entreprises locales et sous-traitent avec elles pour produire des

matériaux. Ce sont, toutefois, des cas isolés. La situation générale est celle de liens faibles créés entre les ZFI et les entreprises locales.

Capacité de recettes en devises des ZFI

Le niveau des exportations par rapport aux importations dans la zone détermine l'impact des ZFI sur les avoirs en devises. Étant donné que les ZFI dépendent de matières premières et de biens d'équipement importés, à long terme, les entrées en devises découlant des exportations seraient minimales. Dans les cas où les entreprises ne réussissent pas dans l'exportation, l'impact net sur les réserves de devises est négatif. Jauch et al. (op. cit.) ont noté que les recettes totales en devises pouvant être attribuées aux ZFI ne comptaient que pour 3,5 % des exportations totales en 1998. Ils ont également observé que le niveau élevé de la teneur en produits d'importation dans les procédés de production des ZFI (au moins 60 %) a entraîné des gains de devises de seulement 15-20 % (voir également Satucc, 1996 et Loewenson, 1997). Ceci a abouti à des gains réels très faibles, et c'est toutefois des recettes d'exportation que la plupart des autres avantages attendus devraient découler. Dans certains cas exceptionnels tels que la Malaisie, la Corée du Sud et Maurice, des niveaux substantiels de devises ont été réalisés.

ZFI et création d'emplois

En Afrique, seulement trois pays (Maurice, Tunisie et Égypte) comptent pour 95 % de l'emploi dans les ZFI, alors que le reste du continent ne compte que pour environ 5 %. Dans certains pays, on s'est inquiété de l'insécurité des emplois créés et du coût unitaire de la création d'emploi dans les ZFI. Par exemple, l'investissement d'un montant de 190 millions de dollars pour créer les infrastructures nécessaires dans la ZFI Bataan des Philippines n'est associé qu'à 28 000 emplois, ce qui veut dire qu'il a fallu 7 000 dollars US pour créer un emploi. Le milliard de shillings kenyans emprunté pour établir la ZFI d'Athi River n'a créé que quelques milliers d'emplois. Même alors, la majeure partie des emplois dans les nouvelles ZFI ne concernent que la main-d'œuvre non qualifiée ou semi-qualifiée. Dans certaines zones, les nationaux de pays étrangers occupent la plupart des postes de direction,

ce qui exclut tout transfert significatif de compétences aux locaux. Plus de 70 % des travailleurs des ZFI, à travers le monde, sont des femmes âgées de 16 à 35 ans. D. Jamali (1995)³⁶ soutient que les ZFI sont une stratégie conçue pour exploiter davantage les travailleurs.

En conclusion, considérant les incitations généreuses offertes, qui se traduisent en coûts considérables pour le pays hôte, et les modestes avantages qui en découlent, la plupart des études ont conclu que les ZFI n'étaient pas une stratégie viable de développement économique. Il semblerait que les cas de réussite relative soient des îles ou des pays ayant une zone côtière. Une analyse plus minutieuse des réussites suggère que même dans ces pays, la stratégie des ZFI est en train de connaître des problèmes.

Relations entre les ZFI et les accords commerciaux régionaux en Afrique

Les régions africaines ont signé plusieurs protocoles commerciaux, même imparfaits ou peut-être non ratifiés par tous les pays membres, démontrant clairement leur détermination à relever de nouveaux défis et de nouveaux développements dans un environnement global qui se transforme rapidement et à réduire progressivement le protectionnisme dans les marchés nationaux. Ces accords commerciaux fournissent, entre autres, des cadres pour des mesures de réforme visant la libéralisation des marchés intra-régionaux et la mise en œuvre d'un mécanisme d'élimination progressive des obstacles tarifaires et non tarifaires sur les biens et services en provenance des pays membres. L'objectif ultime est l'établissement de marchés régionaux intégrés qui faciliteront l'émergence de conditions favorables pour stimuler la croissance et le développement économique régionaux, la diversification des exportations et des marchés régionaux, et un accroissement des investissements dans les industries qui apportent de la valeur ajoutée aux produits de base de la région. Ainsi, plus fondamentalement, l'approche régionale est conçue dans le but d'attirer – on l'espère – vers la région dans son ensemble l'investissement étranger et national, tout particulièrement dans les entreprises qui apportent de la valeur ajoutée aux produits de base.

Il y a deux grandes questions en ce qui concerne les relations entre les ZFI et les accords commerciaux régionaux, à savoir l'intensification de la concurrence inter-étatique entre membres d'un groupe régional pour attirer des investissements étrangers et la possibilité de retards supplémentaires dans la suppression des obstacles au commerce, entraînant ainsi le processus d'intégration régionale. Selon la Satucc (Southern African Trade Union Co-ordination), l'établissement des ZFI

NDLR : Les notes sont présentées en fin de la première partie, page 123.

accentuera la division et la concurrence entre pays de la SADC, car chaque pays tentera d'être plus attractif pour les investisseurs étrangers en proposant les conditions les plus intéressantes. Une fois que les pays auront introduit des ZFI, il y aura plus de concurrence que de coopération, quand les pays commenceront à se concurrencer pour attirer les investisseurs qui, malheureusement, sont les mêmes des mêmes pays occidentaux.

L'intégration régionale est à l'ordre du jour depuis longtemps en Afrique, mais les intérêts nationaux en conflit ont entravé les efforts en vue d'une intégration régionale africaine significative et les ZFI, à travers leurs différentes incitations, peuvent exacerber ces conflits. Selon Kanyenze (1998), l'établissement des ZFI contribuera à accentuer le problème car les pays feront de leur mieux pour offrir les conditions les plus attractives aux investisseurs étrangers, stimulant ainsi la concurrence. On craint que la course à la création de ZFI dans la région africaine n'accroisse la division et la concurrence entre États membres. Comme Dot Keet l'observe justement, « ... la création de ZFI pourrait exacerber de telles tensions en favorisant des approches nationalistes étroites et des relations concurrentielles entre membres de la SADC » (cité dans le Zimbabwe Independent, 26 juillet 1996).

Les ZFI sont également susceptibles de saper les avantages de la proximité, car les compagnies étrangères exporteront non seulement vers les marchés internationaux, mais aussi vers les marchés communs régionaux. La Satucc (1998) ³⁷ a soutenu qu'un groupe économique régional, qu'il ait ou non un système tarifaire extérieur commun, portera préjudice aux possibilités de créer une zone de libre-échange intra-régionale en encourageant les ZFI. Les entreprises étrangères pourraient profiter de la situation en se délocalisant de la ZFI d'un pays à celle d'un autre. Au lieu de programmes isolés de ZFI, il est essentiel que les pays consacrent leurs efforts à la libéralisation commerciale régionale et établissent des liens entre leurs entreprises locales qui sont plus susceptibles d'avoir l'intérêt de la région à cœur, en tenant compte des expériences des ZFI. D'autre part, les pays n'ont pas besoin d'éviter la concurrence ; ils devraient plutôt chercher activement les voies et moyens de rehausser la concurrence et les ZFI peuvent être bénéfiques, spécialement dans un groupement régional en croissance rapide.

Les ZFI peuvent également avoir des effets négatifs sur le processus de libéralisation commerciale régionale quand les pays se servent de ces zones pour recueillir les avantages de la promotion des exportations tout en menant simultanément une politique de substitution des importations dans le reste du pays. Une ZFI qui réussit peut tout aussi aisément préserver une structure industrielle introvertie dans le pays hôte, si elle génère suffisamment de recettes d'exportation et crée des emplois, prolongeant ainsi la période durant laquelle un pays peut mener une stratégie commerciale projectioniste. Dans un tel cas, le pays aura moins tendance à appuyer l'intégration commerciale régionale si, par exemple, sa ZFI est en train d'exporter vers la région. Par

ailleurs, on peut également soutenir que les ZFI peuvent constituer l'ossature pour étendre la libéralisation des échanges sur les plans national et régional.

Au vu des coûts directs et indirects considérables (la terre, les infrastructures impliquant la construction de routes, la fourniture de l'alimentation en eau, les installations d'élimination des déchets, les services d'utilité publique, entre autres, peuvent être importants) associés aux ZFI pour le pays hôte à titre individuel, les pays auraient intérêt à se mettre ensemble pour mettre sur pied de tels programmes de ZFI à travers la région. Pour éviter la concurrence entre pays par l'offre d'incitations déraisonnables, les pays pourraient travailler ensemble à l'harmonisation des incitations proposées aux entreprises des ZFI. Il faudrait noter, en outre, que les incitations offertes peuvent mener à des coûts indirects importants, par exemple les problèmes causés par la venue de sociétés peu efficaces qui ne peuvent survivre sans subventions, les recettes fiscales auxquelles il faut renoncer, la perte de recettes par le rapatriement des bénéficiaires et les dégâts causés à l'environnement, entre autres. Ces coûts peuvent être fragilisants, spécialement dans une situation où, en tentant de se surpasser les uns les autres, les pays offrent des incitations trop généreuses. Nous sommes fortement convaincus qu'il ne faudrait pas offrir d'incitations aux compagnies étrangères, mais plutôt en offrir aux entreprises locales qui en ont le plus besoin. Les entreprises locales et celles en place se plaignent de ce que les nouveaux investisseurs sont favorisés au détriment des anciens investisseurs qui se sont engagés vis-à-vis du pays. Plus fondamentalement, les entreprises étrangères qui ont besoin d'incitations pour être compétitives ne sont généralement pas les meilleures.

Il faudrait noter que, jugée en tant que stratégie de croissance des exportations, l'intégration commerciale régionale est une politique « de rechange » mais bien supérieure à la stratégie des ZFI. En créant un marché plus vaste, en exposant les entreprises à la concurrence régionale, il est tout à fait possible de promouvoir la compétitivité, les investissements, l'emploi et la croissance à l'échelle régionale. Jugées en termes de politique optimale, les ZFI ne sont pas l'instrument idéal pour le développement industriel. Il est préférable de promouvoir les exportations à travers l'ensemble de l'économie ou de la région, car ceci crée des liens et une plus grande valeur ajoutée locale, donc davantage d'emplois, de revenu et de transfert de technologies. Généralement, les ZFI en Afrique créent de nouvelles distorsions dans l'économie plutôt qu'elles n'éliminent celles qui existent. Il est inévitable que les ZFI deviennent moins importantes une fois que des incitations adéquates sont offertes aux entreprises situées en dehors des enclaves spéciales réservées à l'exportation, pour l'ensemble de l'économie et de la région. Ceci s'est produit au début du développement industriel de la Corée du Sud et de Taiwan, où tous les exportateurs, directs et indirects, bénéficient des mêmes privilèges que les entreprises des ZFI. Maurice, dès le départ, a permis l'ouverture d'usines des ZFI partout

dans le pays et l'ensemble de l'île est une zone franche d'exportation viable.

Incitations offertes aux ZFI et compatibilité avec l'OMC

Les programmes de ZFI sont caractérisés par une large gamme d'incitations offerte aux exportateurs, en vue d'attirer de nouveaux investissements (voir annexe I) et de rehausser la performance en matière d'exportation des entreprises des ZFI. Les programmes et les trains de mesures d'incitation proposés dans de nombreuses ZFI comprennent l'exonération de l'impôt sur le revenu des entreprises ou un impôt minimal, l'assouplissement du rapatriement des capitaux et des bénéfices, l'exemption du droit d'importation sur les importations dans les ZFI et les exportations hors de ces zones, l'exonération de l'impôt sur les dividendes, l'assouplissement des restrictions en matière de droit de propriété des étrangers, l'assouplissement du recrutement d'expatriés et le traitement rapide des licences de ZFI. Au cas où les services d'utilité publique sont fournis par le secteur privé, les taxes, les surtaxes ou d'autres impôts locaux ne sont parfois pas prélevés, alors que des taux avantageux sont accordés pour l'utilisation des services publics. Concernant les lois du travail, un certain nombre de ZFI renoncent à l'application de certaines dispositions qui sont cruciales pour le travail syndiqué, par exemple la sécurité sociale, le salaire minimum, le droit à se syndiquer, etc. Ces trains de mesures d'incitation sont offerts non à des entreprises spécifiques au sein des ZFI, mais à toutes celles qui opèrent dans les zones ou à celles qui bénéficient d'un tel statut, alors que celles qui opèrent en dehors des zones ou qui n'ont pas ce statut ne peuvent bénéficier de ces incitations.

En vue d'empêcher les pratiques commerciales inéquitables, l'OMC a établi des règles claires qui définissent ce qui pourrait être considéré comme une subvention, les types de disciplines à observer et le recours au cas où un membre ne respecterait pas la discipline (Ial Das, 1998). L'idée sous-jacente est que les incitations ou les subventions entravent les perspectives de concurrence des exportateurs potentiels d'autres pays qui n'ont pas d'incitations similaires mais qui auraient été en mesure d'exporter sans cette subvention. L'objectif fondamental des règles du GATT, développées davantage par l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires, est d'interdire ou de limiter le recours aux incitations à l'exportation et aux subventions qui ont des effets de distorsion sur le commerce ³⁸.

Selon l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires de l'OMC, une subvention est réputée exister s'il y a une contribution financière des pouvoirs publics, ou s'il y a une forme de soutien des revenus ou des prix et si un avantage est ainsi conféré. Les subventions se répartissent entre les subventions autorisées, c'est-à-dire ne pou-

vant donner lieu à une action et celles prohibées, pouvant donc donner lieu à une action, en d'autres termes, celles qui ont des effets défavorables. Les subventions ne pouvant donner lieu à une action sont temporaires, mais si elles causent un préjudice grave ou si elles ont des effets défavorables, le membre lésé peut intenter une action contre cette subvention. Dans le cas des ZFI, ces incitations comprendraient les recettes non collectées ou auxquelles on a renoncé, par exemple des crédits d'impôt, la fourniture de services d'utilité publique à des taux préférentiels, l'exonération, la remise ou le report d'impôts directs ou indirects, la fourniture de garanties de crédit à l'exportation ou de taux de crédit à l'exportation au-dessous de ceux effectivement versés pour les fonds, afin de rehausser les résultats à l'exportation.

Il faudrait noter qu'avant 1995 (c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de l'accord d'Uruguay), période durant laquelle la plupart des ZFI sont apparues dans les pays en développement, les règles contre les incitations à l'exportation pour les produits industriels n'étaient applicables qu'aux pays industrialisés. L'accord du cycle d'Uruguay a eu pour effet d'étendre les disciplines relatives aux subventions et aux mesures compensatoires aux pays en développement, à la suite d'une période transitoire de 8 ans (d'ici le 1^{er} janvier 2003), au cours de laquelle ces pays sont tenus d'éliminer progressivement ces subventions et de se conformer aux dispositions de l'OMC. Toutefois, les PMA et d'autres pays en développement disposant d'un revenu par tête inférieur à 1 000 dollars US³⁹ sont exemptés de la mise en œuvre des règles contre les subventions à l'exportation, en raison des handicaps auxquels ces pays sont confrontés et de l'importance « que les subventions peuvent avoir dans les programmes de développement économique des pays en développement ». En outre, les pays en développement se servent des subventions comme instrument pour diversifier leur base industrielle et d'exportation, pour le développement technologique et pour apporter une plus forte valeur ajoutée à leur industrie. Toutefois, tout pays en développement figurant dans l'annexe VII et tout PMA est jugé avoir réalisé la compétitivité de ses exportations si, pendant deux années consécutives, ce pays atteint une part de 3,25 % du marché mondial dans l'exportation d'un produit particulier. Une fois atteint ce seuil de 3,25 %, ce pays en développement est obligé d'éliminer progressivement la subvention à l'exportation de ce produit dans un délai de 8 ans. Ainsi, si les subventions et les mesures compensatoires permettent à la plupart des pays africains d'utiliser des subventions à l'exportation, les critères de compétitivité semblent limiter l'application des incitations offertes aux ZFI et saper la viabilité à long terme des programmes de ZFI. Du fait que les pays en développement dépendent d'une ou de deux principales exportations, la suppression des subventions à l'exportation sur de tels produits peut affecter l'ensemble des résultats à l'exportation de ces pays. Les critères de compétitivité vont à l'encontre des objectifs fondamentaux des ZFI, qui sont d'accroître la compétitivité des exportations. Il faudrait également noter qu'aucune action en matière de droits compensateurs ne peut être

prise contre les produits des pays en développement membres de l'annexe VII, si le niveau général des subventions pour le produit en question n'excède pas 3 % de sa valeur unitaire.

Au-delà des 8 années et une fois la compétitivité de leurs exportations assurée, les pays en développement se trouvent face à deux options : soit arrêter la subvention en question, soit entamer des consultations avec le comité des subventions et des mesures compensatoires pour rechercher la prorogation de la subvention. La prorogation peut ne pas être accordée, ce qui sapera en effet le développement à long terme des ZFI au cas où leurs subventions peuvent donner lieu à une action. L'exigence la plus importante en matière de mécanismes de vérification des documents de douane appliquée à l'exemption et à la ristourne de droits de douane et à certains systèmes sous douane est constituée par les coefficients physiques entrées-sorties. Le recours à des coefficients entrées-sorties réalistes est d'autant plus important que l'observation des règles du GATT relatives aux subventions à l'exportation ne nécessitent pas d'exonérations ou de réductions excessives par rapport à la situation de libre-échange. Toutefois, de nombreux pays en développement ne disposent pas des capacités techniques pour vérifier ces coefficients de façon systématique, ni peut-être de la capacité administrative pour traiter ces coefficients de manière adéquate

Enseignements tirés de la réussite d'une ZFI en

Afrique :

celle de Maurice

Maurice dont le programme de ZFI est présenté comme modèle de réussite en Afrique donne des leçons importantes aux autres ZFI du continent. Le programme a débuté en 1971 et existe donc depuis près de 30 ans. L'importance croissante du secteur des ZFI dans l'économie est révélée par la part de plus en plus importante des exportations des ZFI dans les exportations totales, qui est passée de 25 % en 1978 à plus de 65 % en 1998. Au cours des années, il y a eu un accroissement continu de la part de valeur ajoutée apportée par les ZFI dans l'ensemble de la production manufacturière qui, en 1999 était de plus de 50 %, soit 13 % du PIB total. Un des avantages économiques les plus importants du programme des ZFI a été la diversification de l'économie mauricienne qui en a résulté. Au milieu des années 60, les exportations en provenance de Maurice portaient essentiellement sur des produits agricoles, surtout le sucre qui comptait pour près de 70 % de l'ensemble des exportations. En 1999, et grâce aux ZFI, Maurice exporte une diversité de produits manufacturés, la part du sucre dans la valeur exportée totale tombant à 29,6 % du total des exportations, alors que les exportations des ZFI passaient de 31 à 64 % durant la même période. Cette hausse des exportations de produits manufacturés a joué un rôle crucial

dans la réduction de la vulnérabilité du pays aux fluctuations des prix associées aux exportations de produits de base. Une analyse par pays de destination montre que 66 % des exportations se faisaient vers les pays de l'Union européenne, sous l'impulsion des conditions favorables offertes par la convention de Lomé.

Les entreprises de la ZFI étaient au nombre de 591 en 1988, mais sont tombées à 512 en 1999, avec des entreprises d'habillement, le groupe le plus important de la ZFI, avec 251 entreprises, et celui de l'horticulture, seul groupe de production non manufacturière de la ZFI, avec 39 entreprises. L'emploi dans la ZFI est en hausse, avec actuellement 91 374 personnes (61 506 femmes et 29 868 hommes, dont 13 425 travailleurs étrangers), bien que la part de l'emploi dans les ZFI dans l'emploi total ait baissé de 34 % en 1987 à 28 % en 1999. Cette baisse est due en partie au fait que Maurice est passé à des procédés à forte intensité de qualification et à plus forte valeur ajoutée et à une délocalisation vers Madagascar où la main-d'œuvre est bon marché. Bien que la croissance initiale dans le cadre du programme des ZFI était due presque entièrement à des investisseurs étrangers, le programme mauricien est remarquable dans la mesure où il a attiré l'investissement local. Aujourd'hui, 60 % de tous les investissements dans les ZFI de Maurice appartiennent à des locaux, sans aucune forme de réglementation gouvernementale nécessitant une participation locale.

Un examen des facteurs qui étayent le succès de Maurice semble indiquer que les éléments suivants ont souvent joué un rôle clé :

- le désir de se servir de l'adhésion de Maurice aux conventions de Lomé pour s'assurer un accès préférentiel au marché de l'UE ;

- les liens culturels qui jouent un rôle crucial pour attirer les investisseurs de Hong Kong. Ces investisseurs cherchaient un refuge sûr pour investir leurs capitaux, à la suite de l'accord sino-britannique retournant Hong Kong à la Chine en 1997 ;

- l'accès sans contingentement au marché américain durant les premières phases ;

- l'existence d'un gouvernement flexible et d'un grand soutien, associée à une stabilité politique et sociale (Kanyenze et al, op. cit : 22).

On peut se demander si le cas de Maurice peut être reproduit. Maurice a réussi à se servir du train de mesures d'incitations relativement favorables et de l'accès en franchise de droits dans la Communauté européenne au titre de la convention de Lomé. La convention est toutefois sur le point de changer fondamentalement, limitant, pour les autres pays, les possibilités d'emprunter la même voie que Maurice. En outre, en raison de la mondialisation et des revendications relatives au respect des normes environnementales et du travail, l'option de la main-d'œuvre bon marché n'est plus viable (Kanyenze G., 1998). C'est pour cela que Maurice a déployé des efforts délibérés pour passer à des produits à forte valeur ajoutée et à forte qualification de main-d'œuvre tels que l'électronique. Cette position contraste fortement avec la course à l'établissement de ZFI dans d'autres pays africains.

Propositions pour rehausser l'efficacité des programmes de ZFI naissantes en Afrique

La plupart des ZFI africaines ont connu des échecs en raison du manque d'attachement des gouvernements vis-à-vis du programme, des changements de politique, des coûts élevés impliqués dans le développement de la bureaucratie des infrastructures des ZFI, et des procédures non transparentes d'accès aux incitations. De surcroît, les échecs opérationnels dans les ZFI résultent très fréquemment du mauvais choix de leur emplacement (notamment les pays ayant un environnement des affaires défavorable ou des emplacements disposant d'infrastructures commerciales inadéquates) et d'une gestion et d'une promotion peu appropriées des ZFI. Les échecs de la politique des ZFI découlent du retard dans la formulation des politiques requises et d'un environnement des affaires trop réglementé et trop rigide ou prédateur, de la mise en œuvre inefficace des lois et réglementations relatives aux ZFI et du manque de suivi des réformes commerciales plus poussées.

Afin de générer des effets, les ZFI doivent fonctionner comme prévu, c'est-à-dire attirer des investissements, exporter l'essentiel de leur production et opérer sans subventions lourdes. Même si les ZFI peuvent réussir à attirer des investissements et à générer des recettes d'exportation, la réponse d'offre d'exportation ne s'étendra pas automatiquement en dehors de la zone. Si les réformes de la politique commerciale se limitent à la ZFI et si, dans le reste du pays, c'est une situation défavorable aux exportations qui prévaut, les entreprises étrangères peuvent n'avoir une influence positive que sur les firmes nationales dans la zone mais ne pas être en mesure de stimuler l'émergence d'un secteur national des exportations en dehors de la ZFI.

En conclusion, considérant les incitations généreuses proposées dans les ZFI, qui se traduisent en coûts élevés pour le pays hôte et les avantages modestes qui en découlent, la plupart des études ont conclu que ces zones ne constituaient pas une stratégie viable de développement économique. Aujourd'hui, les ZFI ne sont plus, pour l'Afrique, une voie viable pour le développement des exportations au regard des politiques autonomes de libéralisation des échanges, de l'intégration commerciale régionale et du nouveau régime commercial multilatéral. De par leur conception, les ZFI sont censées être des instruments de politique transitoires et ont, déjà, cessé d'être viables. En outre, la mondialisation et les exigences de respect des normes environnementales et du travail impliquent que le recours à une main-d'œuvre bon marché n'est plus une option viable. Pour pénétrer le marché mondial en tant que concurrents sérieux, les pays africains doivent œuvrer à créer un régime macro-économique, commercial et de taux de change adéquat, ainsi qu'un environnement juridique et réglementaire favorable aux affaires, des infrastructures commerciales physiques adéquates (telles que des systèmes de transport par mer, par air, et par routes et des

structures de communication), des services d'utilité publique, des compétences techniques, managériales et en matière de commercialisation, ainsi que des liens adéquats avec le réseau international des marchés et des ressources financières pour les investissements.

Annexe

Incitations et autres concessions dans les ZFI

Incitation ou concession	Période et pays visés
Exonération de l'impôt sur le revenu des entreprises (trêve fiscale)	Jusqu'à 15 ans - Sri Lanka Jusqu'à 10 ans - Kenya 1-5 ans - Chine Uniquement pour les industries de haute technologie -
	Corée du Sud 5 ans - Zimbabwe
Taux préférentiel d'impôt sur le revenu	Jusqu'à 15 ans - Sri Lanka Jusqu'à 15 % de l'impôt - Chine et Maurice
Exonération fiscale sur les dividendes des actions Lanka pour les non résidents	Pendant la durée de vie de l'entreprise - Sri et Kenya
Produits importés en franchise de droits et sans impôts	Pendant la durée de vie de l'entreprise - Kenya
Exportation en franchise de droits des produits finis Lanka,	Pendant la durée de vie de l'entreprise - Sri Malaisie et Chine
Exemption de la loi sur le contrôle des importations et des exportations Lanka	Pendant la durée de vie de l'entreprise - Sri et Kenya
Exemption de la loi sur le contrôle des changes ; Comptes bancaires en devises étrangères autorisés Lanka	Pendant la durée de vie de l'entreprise - Sri et Kenya
Exonération fiscale sur le transfert d'action à des non nationaux Lanka	Pendant la durée de vie de l'entreprise - Sri
Exonération de l'impôt sur le revenu sur les gains de capitaux provenant du transfert d'actions Lanka	Pendant la durée de vie de l'entreprise - Sri et Kenya
Allègement fiscal pour l'investissement dans l'acquisition d'actions ordinaires en déduction du revenu imposable de l'acquéreur sous réserve des limites établies Lanka	Pendant la durée de vie de l'entreprise - Sri
Exonération de l'impôt sur les dividendes pour les dividendes versés aux actionnaires résidents sur les bénéfices exonérés	Durant la trêve fiscale plus un an - Sri Lanka
Permis de travail pour le personnel technique, managérial et de formation	Pendant la durée de vie de l'entreprise - Kenya et Chine
Rapatriement des dividendes par les étrangers	Pendant la durée de vie de l'entreprise - Kenya et Chine
Exemption des normes du travail dans	Législation industrielle, loi sur les réglementations industrielles - Kenya Lois sur les relations de travail - Zimbabwe Normes de garantie de l'emploi - Chine Interdiction des syndicats et du droit de grève
	l'électronique - Malaisie
Excellente qualité des infrastructures dans la zone	Pendant la durée de vie de l'entreprise - Kenya

et République de Corée
À des taux préférentiels - Maurice
Espace usine subventionné - Malaisie

Inspection douanière à la zone plutôt qu'au port	Pendant la durée de vie de l'entreprise - Kenya
Impôt sur le revenu sur les redevances des non résidents - Sri Lanka	Durant la trêve fiscale de l'entreprise - Sri Lanka
Exonération de l'impôt sur le revenu pour les émoluments versés aux employés étrangers	Durant la trêve fiscale - Sri Lanka et Chine

Rôle des investissements étrangers directs	dans le développement humain de l'Afrique	Chiffres hasardeux et théories illusoirs
--	---	--

Yash Tandon (Ouganda),
International South Group Network

Introduction : l'orthodoxie dominante en matière d'IED

L'orthodoxie dominante en matière d'investissements étrangers direct (IED), telle qu'elle s'applique à l'Afrique, peut être simplement énoncée en quatre principes étroitement liés.

Les IED sont nécessaires pour le développement de l'Afrique. Sans IED, il n'y aura pas de croissance réelle en Afrique. Outre les capitaux si nécessaires, les IED apportent la gestion efficace des ressources, la technologie, une culture de la concurrence et un accès aux marchés mondiaux.

Personne n'oblige l'Afrique à rechercher des IED ; c'est elle-même qui les veut.

Les IED peuvent toutefois créer certaines difficultés, spécialement s'ils prennent la forme d'investissements spéculatifs ou à court terme. La volatilité d'une grande part des capitaux à court terme peut créer des problèmes sérieux de balance des paiements.

Il est donc nécessaire de mettre au point des stratégies de « politique » correctes qui minimisent les effets négatifs des flux d'IED tout en maximisant leur contribution positive.

C'est en fonction de cette orthodoxie que le cadre de référence de cette étude particulière a été défini.

L'étude est en effet partie des hypothèses ci-dessus. La première tâche a donc été de présenter des données sur l'échelle et la composition des flux de capitaux privés vers l'Afrique et de poser certaines questions empiriques : les données confirment-elles l'accroissement des IED dans le contexte africain ? Sont-ils importants par rapport aux économies africaines, et donc d'un intérêt crucial dans la formulation de la politique économique et de celle du développement humain durable

(DHD) ? Le reste de l'étude devait être consacré à l'analyse et à l'évaluation, pour se terminer par un ensemble de recommandations sur les voies et moyens d'attirer les « bons » IED et d'écartier les mauvais.

La collecte de données réelles sur les flux de capitaux entrant et sortant d'Afrique s'est toutefois avérée une tâche gigantesque. Peu de chercheurs autonomes ont la capacité de fournir ce type de données pour un pays isolé, et encore moins pour l'ensemble de l'Afrique. Dans le système des Nations unies, c'est la Cruced qui est chargée de surveiller le mouvement des capitaux globaux et les activités des entreprises transnationales. Ces données sont péniblement collectées au cours des années. Elles sont présentées dans les rapports annuels sur l'investissement mondial et constituent des séries chronologiques impressionnantes qui devraient permettre de faire des comparaisons à la fois dans le temps et dans l'espace.

Avec ces données à portée de main, la tâche du chercheur paraissait relativement aisée. En réalité, les données de la Cruced comportent des insuffisances sérieuses. Il ne s'agit pas tant d'erreurs statistiques auxquelles toute étude de ce type est naturellement susceptible d'être confrontée. C'est la base conceptuelle et méthodologique des données qui pose problème.

Les statistiques, dans le meilleur des cas, servent la théorie et sont orientées par elle. Quelle théorie a donné une orientation aux rapports sur les investissements mondiaux de la Cruced ? Les insuffisances conceptuelles dans les données étaient-elles purement accidentelles ? Les problèmes relevaient-ils davantage de la conception des rapports sur les investissements mondiaux que de la collecte de données en tant que telle ? Si c'était le cas, quelles étaient les erreurs de conception, et renvoyaient-elles à un tableau plus large de la théorie selon laquelle les IED sont la pièce maîtresse du développement dans les pays en développement ?

En multipliant les questions, il devenait évident que ce qui était en cause, ce n'était ni la Cruced elle-même ni, comme le dit Stiglitz, « des esprits de second ordre issus d'universités de premier ordre » élaborant les politiques dans les agences gouvernementales⁴⁰. Il ne s'agissait ni d'un problème de bureaucratie, ni d'un manque d'intelligence (dans le sens de cerveaux ou de matière grise, opposé à l'information) chez les bureaucrates ou les professionnels de la Cruced. Il ne s'agissait pas simplement d'une question « technique » mais d'une question de pouvoir, de produire et de légitimer un certain type de savoir. Ceci a mené aux questions suivantes : quelles sont les structures du pouvoir dans les organes qui conçoivent les politiques de la Cruced ? Qui concevait réellement les politiques à la Cruced, ainsi qu'à la Banque mondiale et au FMI ? Et quel corps de réflexion rationalisait ces décisions ?

En approfondissant ma recherche sur la question, il m'est clairement apparu que l'hypothèse même selon laquelle les IED étaient nécessaires pour le développement de l'Afrique (ou des pays en développement en général) était elle-même, au mieux, une théorie non vérifiée et, au

pire, une inversion pure et simple de la vérité ; que c'était la croissance qui attirait les IED, et non les IED qui apportaient la croissance. En effet, l'hypothèse selon laquelle les IED généraient la croissance était tenue pour tellement évidente dans la littérature économique dominante que l'idée même de la remettre en cause devenait une hérésie doctrinale. Le monde ne semblait jurer que par les IED. Rien ne paraissait suffisant pour attirer les IED dans son économie. Ainsi, les travailleurs étaient tenus de s'abstenir de faire grève, car s'ils en faisaient, par exemple, pour exiger une hausse des salaires ou de meilleures conditions de travail, ceci était perçu comme envoyant « de mauvais signaux » aux investisseurs étrangers. De même, si les restrictions imposées par la Banque mondiale et le FMI n'étaient pas suivies à la lettre, ceci également envoyait « de mauvais signaux » aux investisseurs étrangers⁴¹. Tout le monde doit se plier en quatre pour attirer l'IED volatile, pour le garder chez soi et l'empêcher de fuir vers des pâturages plus verts.

Et pourtant, rien n'a prouvé que les IED apportaient le développement, tout comme rien n'a démontré que la libéralisation, en général, apportait le développement. Tous deux relevaient du même paradigme axiomatique.

Certains pays du tiers monde ont en effet réussi à prospérer, spécialement en Asie de l'Est, mais la question de savoir si ceci a découlé des flux d'IED est restée ouverte. La croissance de ces économies a été fonction d'un ensemble complexe de facteurs et constituait un sujet de débat constant entre les économistes néoclassiques ayant une vision plus étroite (qui soutenaient que les IED jouaient un rôle clé) et les économistes politiques ayant une vision plus large (qui soutenaient, entre autres, que c'était l'État qui jouait le rôle clé). Il n'y a pas de point de vue définitif sur le sujet. Même une hypothèse antérieure selon laquelle le miracle de l'Asie de l'Est était une justification du principe du marché a été, à la fin des années 90, sérieusement contestée au sein de la Banque mondiale même (entre autre, par son économiste en chef de l'époque, Joseph Stiglitz)⁴². De nombreux économistes ont fait la « découverte » soudaine que, contrairement aux principes du marché, les États, dans ces pays, étaient fortement interventionnistes dans le marché ; qu'en effet, leurs économies prospéraient directement à la suite d'une création systématique de « distorsions du marché », c'est-à-dire d'une dérogation au principe du marché, plutôt que du respect de ce principe.

Les rapports sur les investissements globaux de la Cruced prennent le principe du marché trop au sérieux. Ils partent également de l'hypothèse qu'il y a une corrélation positive nécessaire entre les IED et le développement. Le problème est épistémologique ; il ne s'agit pas d'une conspiration. Donc, afin d'expliquer les choses, il est nécessaire, comme nous le ferons brièvement dans cette étude, d'examiner l'évolution de la théorie contemporaine du développement et d'en explorer les insuffisances fondamentales.

Ces insuffisances proviennent du fait que la Cruced joue le rôle

d'avocat des IED et de leurs principaux vecteurs, les entreprises transnationales, à l'heure où le rôle que jouent les transnationales dans la société humaine suscite beaucoup de scepticisme parmi de grandes portions de la population à travers le monde. Ceci compromet son rôle d'agence chargée de collecter l'information sur les IED et les multinationales et de transmettre cette information à ses mandants, de manière impartiale. En défendant la cause des IED et des multinationales comme élément central de la stratégie de développement des pays du tiers monde, la Cruced, (ou tout au moins certaines parties de cette institution) s'est chargée sans raison du poids d'une théorie difficile à soutenir, soit dans la logique, soit dans l'histoire.

La présente étude s'interroge sur la réflexion actuelle inscrite dans la théorie qui fait des flux d'IED vers les pays en développement le pilier central de leur développement. Le développement lui-même est un phénomène complexe. Une des plus grandes erreurs de l'économie néoclassique a été de le réduire à un phénomène économique. Le rétrécissement supplémentaire de la doctrine économique qui fait de l'IED une source de développement relève du réductionnisme poussé jusqu'à l'absurde. En effet, qu'est-ce que l'IED ? Qu'est-ce que le capital ? Ceci même est une question pleine de pièges et d'embûches. Cette étude tente de se frayer un chemin à travers les brumes des IED.

Dans l'économie néo-libérale comme domaine professionnel, il y a tout particulièrement une forte tendance à créer une « théorie », isolée de toute réalité particulière dans le temps et dans l'espace, puis à l'appliquer à d'autres régions du monde, en général. Ainsi, le phénomène tant vanté des investissements flying geese – vol des oies – du Japon et des économies de l'Asie de l'Est, dans les années 70 et 80, par exemple, avait des caractéristiques spécifiques découlant de l'histoire et de l'économie politique de la région, à un moment particulier dans le temps. Cette « théorie » non seulement n'est pas applicable à d'autres régions du monde, mais en outre, n'est pas applicable à l'Asie de l'Est même à tout moment. La théorie doit découler de la réalité et l'expliquer, mais si la réalité change, ou si elle diffère de la théorie, la théorie doit alors changer.

Les infrastructures des économies est-asiatiques ont été mises en place durant les années de la guerre froide, à un moment où leur intégration stratégique à la tutelle économique et stratégique américaine était décisive pour la politique américaine en Extrême-Orient. Après la fin de la guerre froide, leur valeur stratégique s'est réduite et donc, de même, la nécessité objective pour les États-Unis, de se montrer bienveillants et conciliants vis-à-vis de ces économies en termes de leur accès à la technologie et aux marchés américains. À la fin des années 90, à la suite de la débâcle financière qui a démarré en Thaïlande, en juillet 1997, le Japon a été empêché, par les pressions combinées des États-Unis et du FMI, de renflouer les économies au moyen d'un fonds régional. Cette démarche, plus que toute autre, a contraint ces pays (à l'exception de la Malaisie, parce qu'elle avait refusé de se conformer aux restrictions du FMI) à devenir des otages des politiques du FMI, qui

ont en fait mené au démembrement des actifs de ces économies et à la vente de ces actifs à des compagnies étrangères. Les IED qui sont alors arrivés dans la région, du Japon, des États-Unis et de l'Europe, ont été sous forme de capitaux essentiellement prédateurs qui ont simplement acquis des actifs à moindre coût. Les « oies en vol » tant vantées se retrouvaient clouées au sol. Elles ne volaient plus.

Certains économistes ont refait la même erreur avec l'Afrique du Sud, souvent proposée comme chef de file pour mener le reste de l'Afrique australe sur la voie d'une croissance autonome, à la manière du « modèle » est-asiatique. Ce modèle se trouve toutefois, aujourd'hui, réduit en morceaux. La « reprise » tant proclamée, depuis lors, de ces économies, telle qu'elle est décrite dans certains médias occidentaux, est en train d'obscurcir davantage le tableau. Pour quelles raisons ? Parce que ces économies, et encore plus leurs structures sociales et politiques, sont toujours en lambeaux.

C'est dans le contexte de ces remarques critiques que l'étude prend alors en compte la question de la politique. Manifestement, il ne s'agit pas d'une simple question « d'enchaînement » des IED afin qu'ils soient plus faciles à gérer que dans un environnement d'ouverture des marchés. Il ne s'agit pas non plus d'une simple question de séparation du bon et du mauvais dans les IED, de laisser entrer dans le pays les « bons » IED et d'en écarter les « mauvais ». De nombreux économistes professionnels au sein ou en dehors du système de l'ONU et de Bretton Woods ont consacré énormément de temps et d'énergie à séparer l'inséparable, le bon du mauvais et le beau du laid, et à essayer de donner un masque humain à une tendance qui est intrinsèquement inéquitable. Les rapports successifs de l'ONU sur le développement humain témoignent de cette tendance intrinsèque du capitalisme à polariser la richesse et la pauvreté.

Le récit suivant souligne comment cette tendance est souvent ignorée ou occultée. Au début de juillet 2000, au moment du Sommet social plus cinq, à Genève, Tim Sebastian, dans l'émission de la télévision britannique *Hard Talk*, a demandé au directeur général de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), Gro Harlem Brundtland, ce qu'elle pensait du fait que 20 % de la population mondiale consommaient 80 % de ses ressources et que la majeure partie de cette population restait pauvre. Elle a répondu qu'en effet tout cela était vrai mais, a-t-elle ajouté « nous sommes en train d'avancer dans la bonne direction ». Et pourtant, la direction est incontestablement celle d'un élargissement de l'écart entre les pays riches et les pays pauvres, et entre les riches et les pauvres dans les pays. Comment ceci peut-il être la « bonne direction » ? Selon le PNUD, « l'écart dans le revenu par tête d'habitant entre les pays industriels et les pays en développement a triplé, passant de 5 700 dollars en 1960 à 15 400 dollars en 1993 »⁴³. Aucune théorie sur les effets bénéfiques supposés des IED sur le développement ne peut masquer cette réalité. La loi fondamentale de l'économie politique est de transférer la charge de la crise mondiale des pays riches aux pays pauvres, et celle de la crise nationale des riches aux pauvres.

Le reste de l'étude se répartit comme suit. La prochaine section présente les points de l'argumentation qui remet en cause les chiffres sur les flux d'IED dans les rapports sur l'investissement mondial, aux niveaux conceptuel et méthodologique. La section suivante résume brièvement l'évolution de la théorie du développement à son état actuel de mystification persistante. Puis il y a une brève discussion sur la question « Qu'est-ce que le capital ? », suivie de la question de savoir si l'on peut s'appuyer sur le capital transnational pour servir des objectifs sociaux. La dernière section présente alors quelques recommandations.

Remise en cause des bases conceptuelles et statistiques des rapports sur l'investissement de la Cnuced

Il y a trois manières de contester le rôle prétendu des IED.

L'une est une approche empirique alternative. Ici, on tente de montrer que les IED n'apportent pas, par exemple, de transfert de technologie effectif ni n'entraînent une affectation plus efficiente des ressources, ou une intégration interne de l'économie nationale. Cette approche cherche donc à identifier toutes les prétentions qui sont faites au nom des IED et à les réfuter par une approche empirique. Ceci nécessite la mise en place d'une base de données différente de celle fournie par les rapports sur l'investissement et probablement un tout nouvel institut généreusement financé pour entreprendre cette recherche empirique.

Une seconde approche consiste à contester la base conceptuelle de la proposition selon laquelle les IED apportent la croissance et le développement aux pays en développement. Lorsqu'une proposition empirique est fondée sur des hypothèses conceptuelles fausses, la proposition est manifestement difficile à soutenir et les problèmes conceptuels doivent être pris en compte et rectifiés. Par exemple, si par une distorsion conceptuelle, on montre que les sorties de capitaux d'un pays ne sont pas des sorties de capitaux, mais quelque chose d'autre (comme nous le verrons ultérieurement, dans le cas des rapports sur l'investissement), on peut donc montrer que la réalité totale des flux de capitaux est contraire à ce qu'elle est. Pour donner un exemple, on peut montrer qu'il y a eu, depuis 1990, plus de sorties de capitaux d'Afrique du Sud, que d'entrées⁴⁴. Il est toutefois possible de définir les « sorties » de capitaux de manière à les classer non en sorties, mais en « dividendes » ou en « intérêt » sur les emprunts, ou encore en « paiements de la dette ». On peut alors montrer que l'Afrique du Sud (comme le font les rapports sur l'investissement) est le plus grand bénéficiaire net de capitaux en Afrique subsaharienne. Mais, ce faisant, les rapports sur l'investissement ont tenté de faire passer le jour pour la nuit et la nuit pour le jour, c'est-à-dire d'inverser la réalité. Dans ce type de situation, il est nécessaire de montrer que la

proposition empirique elle-même repose sur des fondements conceptuels erronés.

Une troisième approche consiste à analyser la théorie qui détermine les hypothèses jugées évidentes. Une théorie recouvre davantage que des concepts. C'est un ensemble de concepts de propositions et d'observations empiriques étroitement liés, qui décrivent ou qui expliquent un phénomène. La théorie « moderne » du développement est une théorie de ce type. C'est un ensemble de propositions du type décrit dans l'introduction de la présente étude. Elle commence par certaines propositions évidentes, construit certaines définitions (par exemple, les sorties de capitaux ou la nationalité des entreprises) qui garantissent la cohérence interne de ces propositions, puis développe une base de données empirique qui « prouve » la théorie. La théorie décrit un cercle complet, revenant ainsi à son point de départ. Partant de l'hypothèse que les IED sont bons pour la croissance, elle parcourt une trajectoire indirecte pour « prouver » que les IED sont bons pour la croissance. Pour briser la cohérence interne de la théorie, il faut briser le cercle et contester la logique et les hypothèses de la théorie elle-même.

Nous étudions, ici, deux grandes insuffisances conceptuelles dans l'arsenal théorique/conceptuel des rapports sur l'investissement. L'une est la question de la nationalité des entreprises. La seconde est la manière dont ils définissent ce qui constitue des « entrées » et des « sorties » d'IED. Dans une étude plus longue, on aurait cherché à révéler les contradictions de la théorie sur les IED dans les rapports sur l'investissement, mais ceci n'est pas nécessaire dans une étude courte, une fois qu'on a démontré que deux de ses concepts cruciaux présentent des insuffisances sérieuses.

La question de la nationalité

La manière dont est déterminée la nationalité des entreprises dans les rapports sur l'investissement est très problématique. Sur quelle base confèrent-ils une nationalité à des entreprises ? Il est hasardeux de tenter de déterminer la nationalité d'entreprises mondiales ou transnationales, spécialement celles qui sont enregistrées dans les pays en développement, ou dans les paradis fiscaux. Il est encore plus hasardeux d'essayer de tirer des conclusions sur la propriété et le contrôle de ces entreprises à partir de l'identification de leur nationalité officielle juridique. Il faut faire tomber le masque de la légalité, car, comme pour les navires, les firmes aussi ont des « pavillons de complaisance ».

On pourrait probablement présenter Microsoft comme une entreprise « américaine » ou Toyota comme une entreprise « japonaise » mais peut-on présenter Anglo-American comme une entreprise « sud-africaine » simplement parce qu'elle est enregistrée dans ce pays et que ses principaux propriétaires sont de nationalité sud-africaine ? L'administration américaine peut traîner Microsoft devant les tribunaux sur la base de la législation antitrust américaine, et le tribunal

peut même décider que Microsoft soit scindé en deux. Dans le cas d'Anglo-American, si le gouvernement sud-africain devait envisager une action similaire contre cette entreprise, il y aurait un tollé immédiat provenant de toutes les capitales, de New York et Londres, qui sont les véritables propriétaires d'Anglo-American. Ce n'est pas l'Afrique du Sud qui est réellement propriétaire d'Anglo-American. Derrière toute ces questions de propriété, il y a la question simple, mais souvent éludée, du pouvoir⁴⁵.

Les transnationales, ont des caractéristiques « structurelles » similaires, mais chacune a sa propre histoire ; il faut creuser dans leurs niveaux souterrains pour savoir qui les possède ou les contrôle réellement. Dans le cas des transnationales supposées « appartenir » au tiers monde, il faut être encore plus attentif, car nombre d'entre elles étaient des créations coloniales et restent fermement coloniales tant dans leur appartenance que dans leur contrôle et donc en termes de décisions en matière d'investissement. On a ainsi découvert par exemple qu'une entreprise « malaisienne » avait gagné un appel d'offres pour la fourniture d'équipements énergétiques au Zimbabwe, mais que derrière l'entreprise malaisienne, il y avait des capitaux et des équipements allemands ; les Malaisiens servaient d'intermédiaires. Alors que penser de ces affirmations répétées dans les rapports sur l'investissement, selon lesquelles « les entreprises transnationales du tiers-monde » investissent de plus en plus dans d'autres pays du tiers monde ? Le tiers-monde, en réalité, n'a pas tellement de « multinationales » dont il puisse se vanter.

La question des entrées et des sorties de capitaux

Les définitions peut-être les plus obscurantistes et, dans leurs implications, les plus risquées du répertoire des rapports sur l'investissement sont celles des « entrées » et des « sorties » de capitaux.

Les rapports sur l'investissement semblent avoir accepté la définition des « entrées » d'IED découlant de l'utilisation conventionnelle du terme par les entreprises transnationales. Ainsi, les rapports sur l'investissement, selon l'usage fixé par les multinationales, répartissent les IED en trois catégories : prise de participations, bénéfices réinvestis et prêts au sein de la compagnie. Ce sont des catégories légitimes, adaptées aux multinationales et qui leur sont utiles à leurs propres fins. Mais sont-elles également légitimes du point de vue du pays « bénéficiaire » ?

D'un point de vue national, plutôt que de celui des multinationales, les « bénéfices réinvestis » ne devraient-ils pas être considérés comme une « épargne nationale », plutôt que comme de nouveaux IED ? Il n'est pas étonnant que le taux d'épargne des pays africains soit toujours décrit, dans la littérature économique néo-libérale, comme « trop faible ». Il en est forcément ainsi, par simple définition logique, si la majeure partie de cette épargne est reclassée, par convention comptable, comme « nouveaux IED » (comme s'ils venaient de l'extérieur du

pays) plutôt que comme faisant partie de l'épargne nationale. Plus les Africains épargnent (et plus ceci apparaît comme « nouveaux IED »), moins on estime qu'ils ont épargné, et plus ils sont dépendants des nouveaux influx d'IED. Par cette définition des « entrées » et des « sorties » de capitaux, on montre que les Africains ont une très faible propension à épargner, et en conséquence, pour utiliser des termes de Keynes, une très forte propension à consommer. Et pourtant, ceci cadre-t-il avec la réalité ? On peut peut-être parler de « surconsommation » pour 0,01 % (un sur 10 000) de la population africaine, mais la majorité n'a pas vraiment de revenu à consommer. Et pourtant, les entreprises appartenant à des étrangers ont la possibilité d'amasser d'énormes bénéfices en Afrique. Ces profits considérables font partie de la valeur ajoutée tirée de la main-d'œuvre bon marché et des ressources locales de l'Afrique, mais sont présentés comme de « nouveaux IED » par une certaine convention comptable, et ceci sert alors à confirmer le mythe persistant selon lequel les Africains sont de « faibles épargnants » et ont besoin d'une injection supplémentaire d'IED dans leur propre intérêt.

Concernant les sorties de capitaux, les rapports sur l'investissement parlent de « sortie » d'IED quand une société nationale dans un pays exporte des capitaux hors de ce pays. Si une société kenyane introduit des capitaux en Ouganda, il s'agit d'une « sortie » de capitaux du Kenya qui est définie comme un IED. Mais comment qualifier le cas où une entreprise étrangère exporte des capitaux en dehors du pays ? Que se passe-t-il quand une société britannique basée au Kenya sort des capitaux du pays ? Eh bien, dans ce cas, selon les rapports sur l'investissement, il ne s'agit que de paiements de bénéfices ou de dividendes ou de toute autre appellation sous le nom de laquelle ces capitaux sont exportés. Ainsi le Kenya peut générer beaucoup de capitaux sur le plan interne pour une accumulation nationale potentielle, mais si ces capitaux quittent le pays sous forme de « dividendes », ou « d'intérêts » sur les prêts, ou de « paiements du service de la dette », ils sont donc simplement transférés hors du pays et n'apportent rien à la formation de capital national.

Toute comptabilité raisonnable des flux de capitaux doit prendre en compte les flux qui entrent dans un pays et ceux qui en sortent, qu'ils soient conventionnellement définis comme « IED », investissements de portefeuille, paiements de dividendes, paiements de la dette, ou toute autre appellation. En fin de compte, d'un point de vue national, ce qui est significatif, c'est l'accumulation nationale de capital et s'il y a des circuits par lesquels les capitaux sortent (sous quelque justification que ce soit), il faut manifestement empêcher certains d'entre eux de retirer de la valeur au pays. Autrement, le pays se retrouve perpétuellement en manque de capitaux. Et au lieu de créer le développement, ce transfert massif de capitaux hors du pays peut également créer le « sous-développement »⁴⁶.

Les chiffres suivants sont essentiellement indicatifs, avec la recommandation implicite que la CruCED incorpore les catégories ci-dessus à

sa définition des « sorties » de capitaux, et fournissent une orientation méthodologique sur la manière dont des données raisonnablement fiables pourraient être collectées sur ces catégories.

Sorties de capitaux sous forme de bénéfices et de dividendes

Probablement en milliards de dollars, du Sud vers le Nord, par des entreprises et des banques du Nord opérant dans le Sud. Ce sont des chiffres qu'il est possible de collecter, au moins des chiffres indicatifs.

Paiement de la dette sur les prêts

Selon des sources du PNUD, la dette des pays en développement s'est accrue, de 567 milliards de dollars US en 1980, à 1 419 milliards en 1992, 1 940 milliards (soit 1,9 mille milliards de dollars) en 1995. Entre 1980 et 1992, les paiements d'intérêt se sont élevés à un total de 771,3 milliards de dollars, plus 890,9 milliards pour le remboursement du principal. Ainsi, en 12 ans (1980-1992), les pays en développement ont versé 1,7 mille milliards pour le remboursement de la dette, c'est-à-dire qu'ils ont payé trois fois le montant de leur dette de 1980, pour se retrouver trois fois plus endettés en 1995. S'il ne s'agit pas de « sorties » de capitaux, qu'est-ce que c'est ?

Paiements accrus en raison de la hausse des taux d'intérêt dans les pays industriels

Durant les années 80, alors que les taux d'intérêt étaient de 4 % dans les pays industriels, le taux d'intérêt effectif payé par les pays en développement était de 17 %. Avec une dette totale s'élevant à plus de 1 000 milliards de dollars, ceci signifiait une prime d'intérêt spéciale de 120 milliards annuellement. Ceci n'a fait qu'aggraver une situation où les transferts nets à payer s'élevaient à un total de 50 milliards de dollars en 1989 (PNUD, 1992).

Coût accru du capital en raison des « primes de risque »

La crise de 1997-1998 en Asie de l'Est, par exemple, a entraîné de brusques hausses des primes de risque. En juin 1997, la Thaïlande payait 7 % à ses créanciers, en décembre 1997, elle payait 11 %. Fin 1997, le Brésil et la Russie ont dû doubler l'intérêt de leur dette pour rester attractifs pour les investisseurs étrangers.

Perte en capital (et en emplois) en raison des programmes

d'ajustement structurel

En 1995, par exemple, la Banque mondiale voulait que le

Mozambique abaisse ses droits de douane sur les noix de cajou transformés à 14 %. Le Mozambique a déclaré avoir besoin de droits à 20 % pour survivre et a donc refusé. En 1996, la Banque mondiale a imposé sa volonté au Mozambique dans le cadre de l'initiative en faveur des pays lourdement endettés et a contraint ce pays à une réduction de ses droits de douane. Les usines locales ont dû faire face à la concurrence des sociétés indiennes, des usines ont fermé et 10 000 personnes ont perdu leur emploi. Il reste à calculer la perte de revenu et d'épargne locale.

Perte en capital à travers la privatisation des avoirs publics des pays en développement

À la suite de la crise mexicaine de 1982, le secrétaire américain au Trésor d'alors, Nicholas Brady, a élaboré un plan (appelé Plan Brady) pour améliorer « la capacité d'endettement » des pays débiteurs. Alors qu'il était toujours au Trésor, son adjoint, Hollis McLoughling, avait créé une société privée, Darby Overseas, dans le paradis fiscal des Iles Caïmans, pour éviter de payer des impôts au Trésor américain. À sa retraite, Brady a constitué sa propre société, International Financial Holding (IFH) qui, peu après sa création, a acheté pour une bouchée de pain la quatrième plus grande banque péruvienne Interbank, qui avait été privatisée, « par coïncidence », dans le cadre du plan Brady. Il ne s'agissait pas de collusion ; mais simplement de « sens des affaires ». Ceci n'est qu'un exemple, que l'on peut multiplier par cent pour pratiquement tous les pays, spécialement en Afrique, où des privatisations « forcées » ont eu lieu. Le gouvernement zambien, par exemple, prétend actuellement avoir subi de lourdes pertes en capital dans son programme de privatisation.

Droits de brevet et droits d'auteur dans les accords relatifs à la technologie

Ces droits sont souvent déterminés de manière arbitraire en termes d'accords intra-entreprise entre filiales de multinationales opérant dans les pays en développement. Certains de ces droits (spécialement les droits d'auteur) ne font aucun transfert de technologie. La perte pour les pays en développement peut être calculée ou estimée, et pourrait s'élever à des milliards de dollars.

Honoraires de direction et de consultants

Une grande partie de la valeur de « l'aide » publique aux pays en développement est dénaturée en raison des honoraires considérables versés à la direction et aux consultants techniques des pays « bailleurs ». Ce sont des chiffres que la Cruced pourrait collecter à

travers les conditions et les versements de « l'aide » du Nord au Sud.

Perte de capitaux par la corruption et l'externalisation de fonds par les résidents

Les récits à propos de dictateurs africains ayant des comptes en banque suisses confortables sont légendaires. L'ancien dictateur Mobutu Sese Seko s'était accaparé des milliards de dollars, laissant son pays dans un état de total dénuement. De même, d'énormes quantités de revenu du pétrole du Nigeria se trouvent actuellement dans les comptes en banque personnels extérieurs de responsables, de politiciens et d'hommes d'affaires corrompus. En Afrique du Sud, juste avant la fin de l'apartheid, des résidents ont fait partir à l'étranger des fonds considérables, avec une complicité officielle⁴⁷. Comme pour toute corruption, il faut, toutefois, toujours poser la question biblique : « Qui est le plus à blâmer ? Celui qui commet un péché contre paiement ou celui qui paie pour un péché ? »

Transactions intra-entreprise, plus communément appelées tarifications en cession interne

C'est une méthode largement pratiquée, tacitement convenue, par laquelle des entreprises étrangères sortent des capitaux d'un pays en gonflant les prix de leurs importations (exportant ainsi davantage de capitaux que nécessaire) et en sous-évaluant les prix de leurs exportations (privant ainsi le pays de recettes d'exportation). Les firmes mondiales d'expertise comptable (réduites à présent, par des fusions et des acquisitions, à cinq grandes firmes) disposent de personnel qualifié sur le plan professionnel dont la tâche est d'aider leurs clients internationaux dans les techniques de tarification en cession interne et d'évasion fiscale. Ceci pourrait, de cette façon, être en train de faire perdre à l'Afrique des milliards de dollars tous les ans. La CruCED pourrait élaborer une méthode pour mesurer ce type de sortie de capitaux du tiers monde. Selon Augustin Papic, ancien membre de la commission Nord-Sud de l'ONU, les firmes pharmaceutiques effectuent des ventes internes à leurs filiales latino-américaines à des prix de 33 à 314 % supérieurs aux niveaux des marchés mondiaux. Il y a également d'autres exemples, avec l'industrie du caoutchouc, 40 % ; les produits chimiques, 26 % ; et l'électronique, 1100 %

Sorties de capitaux dues à la détérioration des termes de l'échange

En 1992, un panier de biens du Sud pouvait acheter 52 % moins qu'en 1980, C'est-à-dire que le Sud avait à exporter deux fois plus

pour obtenir les mêmes produits. Entre 1986 et 1989 (en 4 ans), l'Afrique subsaharienne a perdu 55,9 milliards de dollars de recettes en raison de la détérioration des termes de l'échange. 90 % des exportations de l'Afrique subsaharienne sont des matières premières. Selon Augustin Papi, le transfert invisible de richesses du Sud au Nord, en raison de la détérioration des termes de l'échange pourrait s'élever à un total de près de 200 milliards de dollars par an, ce qui est supérieur aux versements annuels au titre du service de la dette.

Pertes de recettes d'exportation en raison du protectionnisme des pays industriels

Selon le PNUD, les pays en développement ont perdu 35 milliards de dollars annuellement, répartis comme suit :

- 24 milliards de dollars en raison de l'accord multifibres ;
- 5 milliards de dollars sur les produits primaires ;
- 6 milliards de dollars sur les autres produits.

Pertes de revenu en raison de l'entrave à la libre circulation des personnes

Selon les chiffres du PNUD, les pertes cumulées en transferts de monnaies fortes pour les pays du Sud dans les années 80 étaient de l'ordre de 250 milliards de dollars.

Perte de capitaux à travers le biopillage

Les sociétés américaines et européennes ont exploité la diversité biologique des pays en développement pour faire des millions de dollars de profit sans remettre un seul dollar aux premiers propriétaires des semences. Selon Vandana Shiva, les variétés sauvages apportent près de 66 milliards de dollars par an à l'économie américaine.

En conclusion, la Cruced doit sérieusement réviser sa définition des « sorties de capitaux » et proposer des méthodologies pour le calcul des sorties nettes de capitaux qui doivent certainement se faire du Sud vers le Nord, ou des pertes de recettes en capital dans le Sud, pour une raison ou une autre. Les définitions des entrées et des sorties de capitaux actuellement en vigueur à la Cruced sont erronées et non valables ; elles servent à occulter la réalité des mouvements de capitaux qu'elles présentent à l'inverse de ce qu'elles sont réellement. On peut soutenir qu'il est difficile d'évaluer ces chiffres, par exemple ceux de la tarification en cession interne. Il peut en être de même dans le cas de certaines des catégories ci-dessus. Mais même alors, il est important, et nécessaire, que la Cruced fournisse l'effort de réunir au moins des chiffres indicatifs. Une seconde réponse à cette objection est que les chiffres actuels des flux de capitaux figurant dans les rapports sur l'investissement et calculés par les experts de la Cruced sont, du propre aveu de ceux-ci, rien d'autre que des « estimations », comme le

montre ce qui suit.

Insuffisances dans l'arsenal statistique des rapports sur l'investissement

La manière dont la Cruced collecte ses données sur les flux d'IED non seulement présente des insuffisances sur le plan conceptuel mais repose sur des données et des méthodes de collecte de données très contestables.

Selon l'annexe statistique des rapports sur l'investissement où la méthode de collecte des données est expliquée, « Les données les plus fiables et les plus exhaustives sur les flux d'IED qui sont aisément disponibles auprès de sources international... sont présentées par le FML.. obtenues directement des bandes magnétiques des ordinateurs du FMI contenant les statistiques des balances des paiements et les statistiques financières internationales ». D'autres sources mentionnées sont : « Les bases de données IED/multinationales de la Cruced qui contiennent des données nationales officielles sur l'IED, publiées ou inédites, obtenues auprès des banques centrales, des bureaux des statistiques, ou des autorités nationales ».

Plusieurs problèmes conceptuels se superposent. En premier lieu, une définition de l'IED n'est pas fournie. Il semble y avoir une catégorie hybride qui associe de « véritables » IED (ou investissements « en rase campagne ») et des mouvements de portefeuille et même de capitaux spéculatifs. De fait, il est très difficile de faire la distinction entre l'investissement « en rase campagne » et l'investissement spéculatif, spécialement si les capitaux transitent par les banques. Par exemple, des capitaux à court terme et spéculatifs ont été transférés en Thaïlande durant les années 90 à travers le système bancaire, en rotations hebdomadaires ou mensuelles. Les banques les rétrocédaient pour l'investissement à des entreprises locales sur la base, s'est-il avéré, de garanties faibles (propriétés ou terres). Quand la crise financière avait été imposée au pays par les spéculateurs en devises, les capitaux étrangers à court terme des banques avaient quitté le pays à la hâte. Ainsi, pour ce type de capitaux, il est impossible de dire a priori s'ils sont destinés à l'investissement ou seulement à la spéculation ; la question ne devient claire qu'a posteriori. À la vérité, la majeure partie des mouvements de capitaux, ces jours-ci (et ceci veut dire jusqu'à 90 ou 95 %) est de nature spéculative.

En conséquence, l'importance conférée aux IED par la Cruced, à travers ses rapports sur l'investissement, est très exagérée. C'est, pour le moins inexact, certains pourront même dire peu éthique.

En second lieu, la Cruced n'a pas de source propre de collecte de données sur l'IED. Elle s'appuie essentiellement sur les chiffres du FMI, complétés par des chiffres nationaux et les bases de données des multinationales.

Les chiffres figurant dans les rapports sur l'investissement (avec

toutes leurs insuffisances conceptuelles) ne sont, même sur le plan statistique, ni fiables ni, probablement, calculables. Ainsi, les rapports sur l'investissement donnent régulièrement une longue liste de pays pour lesquels au moins une composante des entrées d'IED n'est pas disponible. Par exemple, le rapport sur l'investissement de 1999 donne une liste de pays (parmi lesquels le Zimbabwe et l'Ouganda) pour lesquels une, deux ou même toutes les trois catégories « d'IED » – participation au capital, recettes réinvesties, et prêts intra-compagnie – n'étaient pas disponibles⁴⁸. Cette lacune affaiblit sérieusement la véracité des chiffres des entrées de capitaux fournis pour ces pays, spécialement du fait que l'absence de ces chiffres n'est pas rare et qu'elle est presque régulière pour plusieurs des pays, spécialement en Afrique.

Comment donc les experts de la Cnuccd évaluent-ils ces chiffres ? Probablement en se servant de statistiques « nationales » comme données complémentaires. Mais celles-ci, aussi, sont très peu fiables. Examinez le tableau suivant sur les IED, établi par une étude de la Cnuccd sur le Zimbabwe (Globalization and Zimbabwe, 2000) à partir de diverses sources.

Tableau 2. Investissement étranger au Zimbabwe (millions de dollars US)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1999									
ZIC				294	672	436	951	651	2476
Bmap							3	553	321 1660
Cruced	-12	3	20	38	41	118	81	135	444
Banque mondiale	-34	10	6	27	80	168	36	70	
FMI	-34	3	15	32	30	98	35	110	88
Kaliyati	13	182	-43	133	0	227			

Source : Cruced, Study on Globalization and Zimbabwe, 2000.

ZIC = 'Approbations' : Zimbabwe Investment Centre, Communication personnelle

Bmap = 'Intentions' : BusinessMap (1999)

Cruced = 'IED Brut' : Cruced (1996, 1998, 1999)

BM = 'IED Net' : Banque mondiale (1998/1999, 1999)

FMI = 'IED Net' : FMI (1999)

Kaliyati = 'Flux Capitaux Privés Nets' : Kaliyati et Makina (1998)

Si, dans ses rapports sur l'investissement, la Cruced tente de « compléter » les données fournies par le FMI ou les multinationales sur les flux d'IED, par des chiffres « nationaux », la question est de savoir lesquels des six chiffres très différents ci-dessus elle aimerait utiliser. Il est évident que les six portaient sur le même phénomène, mais à partir de points de vue subjectifs différents. Il pourrait y avoir des difficultés empiriques ou de définition ou les deux à la fois.

Les experts des rapports sur l'investissement pataugent constamment dans le borbier des définitions et des statistiques mais présentent cependant au monde extérieur, le visage de la véracité et de l'autorité et tirent pour les pays en développement, des conclusions et des « recommandations de politique » qui sont, pour le moins, contestables, même risquées.

Quelle théorie du développement dans une perspective historique ?

Les observations empiriques, comme on l'a indiqué plus haut, viennent dans le cadre d'un paradigme théorique. Elles font partie d'un tout. Il n'y a pas de logique inductive qui inspire la théorie économique. La théorie précède la vérification empirique, spécialement dans les « sciences » économiques. Il ne fait aucun doute que la théorie doit changer si la réalité n'y est pas conforme. Mais si la théorie est fondée sur les intérêts politiques et économiques stratégiques de ceux qui sont les initiateurs de ces théories et, spécialement, si le pouvoir des grands États étaye ces théories, c'est alors la réalité qui doit changer, et non la théorie.

Ainsi, par exemple, les économistes politiques radicaux soutiennent depuis des décennies ce que Joseph Stiglitz dit actuellement. Mais ils ne faisaient pas partie des institutions hégémoniques qui « produisent » et « certifient » le savoir et leurs propos étaient donc soit ignorés, soit qualifiés « d'idéologie communiste » par les théoriciens du courant dominant. C'est lorsque Stiglitz a présenté ses vues contraires au sein de la citadelle du pouvoir, la Banque mondiale elle-même, que celles-ci ont commencé à faire des vagues. C'est quand d'autres tels que Jeffrey Sachs, Paul Krugman et Dani Rodrik se sont joints aux « dissidents » que la théorie fondée sur « le consensus de Washington » a commencé à perdre son emprise sur au moins une partie de la communauté universitaire internationale. Mais du fait que la puissance des États-Unis, de l'Europe et du Japon appuie toujours la Banque mondiale, le FMI et l'OMC et parce que le « consensus de Washington » continue de servir leurs intérêts, la théorie est toujours dans le courant dominant et continue d'inspirer les prescriptions de « politique » pour les pays en développement⁴⁹.

Il serait passionnant pour quelqu'un qui étudie les idées, de faire une analyse de l'évolution de la « théorie du développement » et de la lier à l'évolution des relations politiques de pouvoir au sein de la communauté internationale. Il suffit de dire, ici, que la théorie du développement dominante a été élaborée non au profit des pays en développement, comme elle le prétend, mais pour leur intégration à l'économie mondiale, au profit de ceux qui dominent cette économie. Si, ce faisant, certains des pays en développement ont « connu une croissance », cette croissance doit être expliquée en termes historiques concrets (tels que les effets de la guerre froide sur, par exemple, Taiwan et la Corée du Sud, d'une part et le Vietnam et la Chine, de l'autre), plutôt qu'en termes de « modèle » théorique. Le monde est essentiellement le terrain de lutte des intérêts concrets des populations, des classes sociales et des nations pour le contrôle des ressources mondiales (et nationales) et, à

NDLR : Les notes sont présentées à la fin de la première partie, page 123.

l'inverse, pour la lutte contre la pauvreté, la domination et l'exploitation, et les « théories » sont construites comme des outils essentiellement en appoint pour leurs luttes.

Les théories d'Adam Smith, pour ne pas entrer dans des détails trop fins ou trop subtils par exemple, étaient des théories visant à libérer les classes capitalistes émergentes, en Angleterre, du joug d'un système féodal en déliquescence. Celles de Ricardo, deux générations plus tard, étaient des théories visant à libérer une classe capitaliste beaucoup plus forte de la classe des propriétaires rentiers dont les loyers de la terre rognait les profits de la classe capitaliste. Celles de Marx et d'Engels, à leur tour, étaient des théories visant à libérer les classes ouvrières de l'exploitation par les classes capitalistes. Et ainsi de suite.

Quand nous en venons à notre époque, toutes les théories dominantes dans les « sciences » économiques ont été des variantes et des affinements des paradigmes de Smith-Ricardo, spécialement après l'échec du paradigme « marxiste-léniniste » dans les pays de l'ancien bloc soviétique. Les raffinements du type de ceux introduits par l'économiste britannique Maynard Keynes sont nés d'une conjoncture politique spécifique de crise au sein du système capitaliste, à la suite du krach de 1929. Dans l'ensemble, les théories de Keynes ont légitimé l'intervention étatique directe dans le système économique, afin de prendre en compte les problèmes graves créés par les imperfections de « l'ouverture des marchés ». L'économie keynesienne a eu une forte influence sur les politiques dans les années précédant et suivant la seconde guerre mondiale. Toutefois, à la suite de la crise du système capitaliste vers le milieu des années 70, l'économie keynesienne n'a plus été en mesure de servir les intérêts de la fraction dominante de la classe capitaliste mondiale, menée par les entreprises américaines. L'économie du « libre-échange » a donc fait un retour triomphal dans le cadre des théories défendues par Milton Friedman et l'école de pensée de Chicago. Aujourd'hui, avec l'entrée dans un nouveau millénaire, les théories du libre-échange sont en crise car si elles continuent à servir les intérêts de la classe capitaliste mondiale (spécialement les transnationales, la fraction dominante de la hiérarchie capitaliste), elles ne sont pas en mesure de s'attaquer au problème de l'accroissement de la pauvreté dans la majeure partie du monde. Dans certaines parties du monde, il y a donc un retour timide, une fois de plus, à l'économie keynesienne en faveur d'un certain type de rôle interventionniste de l'État.

Le « condensé » ci-dessus de la pensée économique qui a dominé le monde au cours des 400 dernières années est, bien sûr, un compte rendu simpliste d'une réalité complexe, étant donné qu'il résume les grandes « guerres » menées sur les idées au plus fort des luttes entre les classes et entre les nations. Il reste, toutefois, le point essentiel. Les théories économiques ne sont pas comme les « lois » de la nature ; elles sont produites par les hommes et les femmes, au cœur de la lutte pour la survie et pour la domination et elles servent d'outils d'appoint dans la lutte entre les classes et entre les nations.

Il est nécessaire de dire ceci afin d'inscrire dans leur contexte histo-

rique et politique adéquat les théories dites de « développement » de notre temps. Celles-ci, également, sont essentiellement des variantes des grandes lignes de pensée allant de Smith et Ricardo à, dans notre époque, Keynes et Friedman, entre autres. Elles servent principalement d'outils d'appoint entre les mains de la fraction dominante de l'oligarchie capitaliste, les transnationales. Les théories du développement ne sont pas des théories de libération ; ce sont des théories qui proposent l'intégration des économies en développement à l'économie globale dominée par les transnationales et par quelques acteurs majeurs. Ces théories sont produites et affinées par les institutions d'enseignement supérieur dans les universités occidentales et reproduites dans les universités du Sud. Ceci se fait par la certification par les « pairs » du « savoir » qui peut être accepté dans le discours « scientifique » et publié dans les livres et les revues qui véhiculent les idées dominantes appuyant les processus réels, c'est-à-dire matériels, de la mondialisation et de la centralisation du capital. Toute expression de la pensée qui est contraire, ou qui appuie un processus de libération, aussi réel que le processus de mondialisation, est rapidement rejetée comme « renvoyant aux temps anciens de la pensée soviétique dépassée et en déroute ». Par ce double processus de réaffirmation du paradigme dominant et de rejet des théories de la libération, le processus de centralisation du capital se poursuit sans relâche. En conséquence, il est nécessaire d'examiner brièvement la question suivante.

Alors, qu'est-ce que le capital ? Qu'est-ce que l'IED ?

Il est difficile ici d'entreprendre une discussion profonde sur ce phénomène aristotélicien. Il faut néanmoins poser la question « Qu'est-ce que le capital ? », ne serait-ce que pour démythifier ce « dieu » (que tout le monde désire si chèrement) et pour le faire descendre de son piédestal. Les IED sont une forme de capital, parmi d'autres formes que prend le capital. C'est la forme aseptisée du capital dans la littérature du « développement ». Il a dû être aseptisé, spécialement après les crises mexicaine, est-asiatique et russe qui, tout le monde en convient maintenant, ont résulté des capitaux spéculatifs volatiles qui étaient entrés dans ces pays. Les « politiques » de ces pays sont actuellement tenues en partie pour responsables, mais il ne fait aucun doute que les capitaux spéculatifs volatiles sont les principaux coupables. Afin de faire la différence entre le capital « réel » et ce capital « volatile », et afin de restaurer la crédibilité du capital même, il a été nécessaire de donner au concept « d'IED » un « look propre ». Tout le monde ne jure actuellement que par les IED et les recommandations de politique émanant tant des interorganisations (telles que le FMI, l'OMC et la Cuced) que des principaux théoriciens du « développement », se concentrent actuellement sur les IED, plutôt que sur les capitaux spéculatifs ou de portefeuille. Ce faisant, certaines personnes ont oublié que les IED font toujours partie du capital.

En termes simples, le capital prend deux formes fondamentales, l'une est le capital monétaire et l'autre, le capital productif. Le capital monétaire sert de moyen d'échange, de norme de valeur et de réserve de valeur (sous forme de richesse). Le capital productif apporte les différents facteurs de production (terre, travail, ressources naturelles, gestion, machines, savoir-faire, etc.) à la production, afin de produire des marchandises et des services pour la vente. Ceci n'a rien de compliqué ou de mystérieux. Marx a résolu, à propos du capital, le seul mystère qui échappait aux économistes politiques de son époque. Il a montré comment, alors même que toutes les marchandises (y compris le travail) étaient acquises sur le marché selon leur valeur, il y avait une « plus-value » provenant de la production, que le propriétaire du capital s'appropriait. Marx a également montré comment, dans sa quête incessante de profits, le capitaliste cherche à remplacer le travail par le capital (essentiellement sous forme de machines ou de technologie), accroissant ainsi ce qu'il a appelé « la composition organique du capital », c'est-à-dire l'utilisation de plus en plus de capital pour des proportions décroissantes de main-d'œuvre. Inhérent à ce processus, il y a le fait que le taux de profit, mesuré en termes de rendement d'une unité de force de travail, a tendance à baisser. Pour compenser cette baisse et préserver la rentabilité, le capitaliste cherche à réduire le coût de production par des moyens tels que la baisse des salaires, l'utilisation de ressources meilleur marché dans la production, la conquête de nouveaux marchés, la prise de risques accrus, et la création de nouveaux instruments financiers. C'est en ces termes que Marx a cherché à expliquer le colonialisme. Lénine est allé plus loin que Marx pour décrire « l'impérialisme » vers la fin du XIX^e siècle dans ce qu'il a qualifié de « stade suprême du capitalisme » qui a pris essentiellement la forme de l'exportation du « capital financier ».

Tout ceci est bien connu. On n'a pas besoin d'être d'accord avec Marx ou avec Lénine pour reconnaître le phénomène de l'impérialisme ou celui de la tendance à la baisse du taux de profit⁵⁰. En outre, on n'a pas besoin d'être marxiste pour reconnaître les changements fondamentaux intervenus dans la nature du capital lui-même dans l'économie politique globalisée actuelle. Par exemple, il est actuellement bien reconnu que jusqu'à 95 % des mouvements de capitaux sont de nature spéculative et ont peu de rapport avec la production ou avec le commerce. Toutefois, adopter une approche politico-économique présente l'avantage de nous éloigner d'une perspective purement économiste qui est courante chez les économistes néo-libéraux modernes et d'inscrire le thème du pouvoir au centre du discours. Car sans pouvoir, comme nous l'a rappelé Karl Polanyi, les marchés ne peuvent opérer⁵¹.

Les marchés ont besoin de la force régulatrice du pouvoir, tout comme ils deviennent, à leur tour, la base pour étendre le pouvoir des pays qui les contrôlent. Sans cette logique élémentaire derrière la raison d'État, son lien avec le marché, il serait impossible, par exemple, de comprendre les luttes acharnées entre pays (spécialement entre grandes puissances) à l'Organisation mondiale du commerce

(OMC). Les pays se livrent, à l'OMC, « une guerre de tous contre tous » (pour utiliser une expression inventée au XVII^e siècle par le penseur britannique, Thomas Hobbes). La « guerre de la banane », la « guerre du bœuf », etc., sont en fait des guerres réelles pour les marchés entre grandes multinationales appuyées par les grandes puissances. Ils parlent d'accès aux marchés, de subventions et de normes sanitaires et phytosanitaires, mais derrière ce jargon du commerce, il y a une lutte véritable pour le pouvoir entre les principaux acteurs, les petits pays et les pays intermédiaires du Sud plaidant pour un « traitement spécial et différencié » dans le (vain) espoir que ceci empêcherait qu'ils ne soient écrasés dans cette lutte de géants.

Il en résulte qu'en grande partie, le débat économiste sur le fait que les pays du tiers-monde ont « désespérément » besoin d'IED pour leur croissance est obscurantiste, dans la mesure où il cherche à occulter le rôle du pouvoir. La théorie du « développement » cherche à extraire le pouvoir de l'équation. Elle cherche à occulter le pouvoir qui est derrière les forces sous-jacentes de la concentration du capital. Se pourrait-il que ceux qui soutiennent que l'Afrique, et le Sud en général, « ont besoin » du capital des pays développés, soient en train, consciemment ou inconsciemment, de militer en faveur d'une emprise accrue des grandes puissances sur le Sud ? Se pourrait-il que ce ne soit pas tant le Sud qui a besoin de capital, que le Nord qui a besoin de nouvelles sources de matières premières et de main-d'œuvre bon marché, afin de contrer la tendance naturelle à la baisse du taux de profit ? Ne s'agit-il pas d'une lutte pour les marchés et pour le contrôle des ressources, camouflée en théorie du « développement » ?

Le capital s'avère donc ne pas être simplement une « chose ». Il n'a ni « bon » ni « mauvais » côté. Bon et mauvais côtés pour qui ? Le capital est avant tout un instrument de contrôle des marchés et des ressources. Quand l'économie sud-coréenne s'est effondrée, à la suite de la crise monétaire, début 1998, le FMI est intervenu pour « restructurer » l'économie et Lawrence Summers (actuellement secrétaire américain du Trésor) devait observer de manière triomphale que ce que les États-Unis n'avaient pu réaliser pendant des années de négociations commerciales avec la Corée, ils étaient à présent en mesure de le réaliser à travers le FMI, en quelques semaines⁵². Assurément, la Corée est revenue sous le contrôle des grandes puissances capitalistes, les États-Unis, l'Europe et le Japon. Commentant la situation en Corée, l'*Economist* de Londres déclarait que le FMI avait, de manière tangible, servi d'instrument à la politique étrangère américaine⁵³. Ceux qui ont recours à la terminologie léniniste pourraient décrire ceci comme prouvant le fait que le FMI est un instrument d'expansion impérialiste. Peu importe la terminologie utilisée, car la réalité est reconnue pour ce qu'elle est même par l'*Economist*, ce défenseur du capital international des entreprises et de la « liberté des échanges ». Le pouvoir et la centralisation du contrôle des ressources et des marchés est donc au cœur de tout discours sur les marchés et sur la « nécessité », pour les pays en dévelop-

peinent, d'attirer les IED.

Il ne s'agit pas de savoir si l'on veut ou si l'on ne veut pas « de capitaux » ou d'IED. La question est de savoir si les pays du Sud et l'Afrique ont le choix. L'Afrique se trouve dans la même situation, aujourd'hui, qu'à la fin du XIX^e siècle. L'Afrique avait-elle le choix quand elle est devenue l'objet de l'expansion coloniale à la suite du Congrès de Berlin de 1884, au cours duquel les pays impérialistes européens se sont retrouvés autour d'une table pour découper l'Afrique sur une carte, en traçant des frontières qui traversaient des tribus et des populations et qui continuent, aujourd'hui, à être une source de guerres civiles et inter-étatiques en Afrique ? Les Africains ont-ils, actuellement, le choix, dans un monde qui se globalise et se centralise rapidement ? Au siècle précédent, par la force supérieure de ses canons, l'Europe avait fini par conquérir une Afrique divisée, faible et accusant un retard technologique. Dans de telles conditions, entre 1884 et 1917, date à laquelle l'Afrique a été finalement soumise, valait-il mieux, pour les Africains, résister à une force inexorable et « mourir au champ d'honneur » en luttant, ou céder à cette force et « en tirer le maximum » ? L'Afrique est actuellement confrontée au même type de situation. Que devrait-elle faire – accepter et « en tirer le maximum » ou combattre et « mourir au champ d'honneur » ? Ou existe-t-il une troisième alternative ? Il n'y a pas de réponse aisée à une telle question⁵⁴. Chacun doit faire son propre choix. La présente étude fait son choix dans la dernière partie, mais avant cela, il y a une autre question à poser.

Les questions sociales peuvent-elles être confiées au marché ?

C'est une des questions mises en débat dans le cadre de référence de cette étude. Elle repose sur une perception imparfaite de ce qu'est le « marché ». « L'ouverture » du marché, il faut le dire aussi catégoriquement que possible, est un mythe ; elle n'a jamais existé et n'existera jamais. C'est au mieux un truisme comme on peut en trouver dans la vie réelle. Pratiquement tous les marchés sont soit « imparfaits », soit gérés, voire manipulés. 40 % des échanges mondiaux sont faits par 350 grandes entreprises, ce qui entre dans le cadre du marché « géré ».

Il reste des personnes qui croient encore que le marché est l'arbitre final du bien-être des personnes. Toutefois, de plus en plus, une partie de la communauté économique commence à reconnaître que l'être humain est plus important que le marché, que le marché n'est pas le garant du bien-être des personnes, qu'il faut prendre des mesures allant au-delà du marché pour assurer un développement humain durable. Mais il y a un débat constant entre ceux qui soutiennent que le marché peut s'occuper même des questions liées au bien-être des personnes (à travers, par exemple, des politiques adéquates de fixation des prix et d'incitation) et ceux qui soutiennent que les « insuffisances du marché », par définition, vont au-delà du champ d'action du marché et

que c'était la fonction de l'État de les prendre en compte.

Il avait été présumé, jusqu'ici, que la politique sociale était le domaine réservé dont les gouvernements sont comptables devant leurs populations, que des questions telles que la santé, l'éducation, les infrastructures sociales et la protection des personnes vulnérables et marginalisées étaient des domaines nécessitant l'intervention étatique. L'État avait son domaine, comme le marché avait le sien. Telle était, grossièrement, la répartition des tâches entre l'État et le monde des entreprises. Mais les États, dans la majeure partie du tiers monde, sont considérés comme corrompus, anti-démocratiques, égoïstes et généralement insensibles aux difficultés des pauvres. Sinon, ils sont pour le moins incapables de tenir leurs promesses, car la mondialisation a érodé beaucoup de leur pouvoir. Il en résulte que c'est vers le capital des entreprises que la théorie du développement se tourne de plus en plus pour le bien-être des personnes. Des tentatives telles que celles de la proposition « d'accord global » – global compact – avec les entreprises transnationales, du secrétaire général des Nations unies, Kofi Anan, sont de nouvelles initiatives qui ont transféré la responsabilité de la protection sociale de l'État au monde des entreprises. C'est maintenant l'État qui se retrouve isolé et le marché qui occupe le reste du terrain.

Mais le marché est dominé par le capital des entreprises. La question est donc de savoir si le capital des entreprises dont la raison d'être est d'assurer des profits à ses détenteurs, les actionnaires, peut également assurer le bien-être des personnes. Le capital peut-il être tenu pour comptable du développement humain durable (DHD) ? Le capital a-t-il une âme ?

Il n'en a pas et il ne peut pas en avoir. Un banquier en tant qu'être humain peut avoir une âme et des sentiments vis-à-vis d'autres êtres humains, mais en tant que directeur de banque, il doit laisser son âme chez lui et faire du profit pour la banque pour laquelle il travaille ou perdre son emploi. Telle est la nature du capital. Bill Gates en tant qu'individu peut créer une fondation et donner aux bonnes œuvres, mais quand il se bat pour défendre Microsoft devant les tribunaux, il se bat au nom et dans le cadre du capital mondial dont la nature intrinsèque est, perpétuellement et impitoyablement, de conquérir, contrôler, centraliser et accumuler. Pourquoi devons-nous rappeler ce fait bien connu dans le présent essai ? Parce que, d'une certaine manière, on pense naïvement que les pays africains sont en mesure de concevoir des « politiques » qui peuvent attirer les « bons » IED et écarter les « mauvais ». Il y a une théorie naïve qui circule, spécialement dans les milieux onusiens, selon laquelle le capital peut être amené à s'orienter vers le DHD. On pourrait tout autant essayer de changer les taches du léopard.

Le capital peut uniquement être contenu, limité, contrôlé.. jamais humanisé. La législation anti-monopolistique, par exemple, ne marche pas à long terme. Les États-Unis pourraient, par exemple, imposer la démonopolisation d'un secteur de l'industrie, pendant une certaine

période, mais cette industrie se centraliserait de nouveau, à une date ultérieure. Ceci s'est produit, par exemple, dans les télécommunications. Actuellement, l'administration américaine est en train d'imposer la démonopolisation de Microsoft, et on pense déjà qu'au lieu de créer un monopole, les tribunaux peuvent finir par en créer deux, qui ne seront pas en concurrence, mais chacun bien installé dans sa propre sphère de monopole. Néanmoins, nous accepterions que l'action anti-monopolistique de l'État soit un moyen de « contenir » le capital (même si ce n'est que pour de courtes périodes), un capital qui autrement a une tendance naturelle à la centralisation et à la monopolisation.

Le véritable contre-poids au capital est le pouvoir des populations, spécialement des travailleurs, mais également, de plus en plus, des gens ordinaires qui exercent leur pouvoir en tant que consommateurs. Ceci peut être qualifié de rhétorique « populiste » ou « marxiste ». Mais les acquis sociaux et en matière de bien-être des cent dernières années et plus sont essentiellement le résultat de la lutte des populations à la base contre le pouvoir du capital. La démocratie et le suffrage populaire, le droit à l'éducation, la législation industrielle et le droit à des conditions de travail adéquates, et le droit à la santé et à la protection des malades et des personnes âgées sont tous, en Occident, les fruits des luttes des populations. Dans l'hémisphère sud, la libération des quatre cinquièmes de l'humanité de l'exploitation et de l'oppression coloniales a également été le résultat de la lutte des peuples, et non un don du capital.

Dans l'Europe contemporaine et dans le monde occidental en général, il y a de nouvelles luttes dans lesquelles les populations sont actuellement engagées. Quand les excès des effets écologiquement dévastateurs des activités des entreprises ont commencé à réveiller la conscience politique des populations, celles-ci ont décidé de se mobiliser et de lutter contre la cupidité des entreprises. Dans une certaine mesure, elles y arrivent. L'environnement est, actuellement, inscrit dans l'agenda politique de la plupart des pays occidentaux et ces pays ont même, à présent, des partis politiques « verts » qui disputent des élections et font partie de leurs gouvernements. Le capital des entreprises s'est vu contraint de devenir « vert », du moins partiellement. Toutefois, comme ceci est courant dans la longue histoire du capitalisme, c'est le petit capital qui ne peut se permettre d'investir dans la technologie « soucieuse de l'environnement » qui se retrouve hors compétition et qui fait l'objet de fusion et de reprise par le grand capital. Le grand capital a fait de « l'agenda vert » un instrument de lutte pour la conquête des marchés. Le léopard ne pourra jamais changer ses taches !

Le développement a été réduit, faussement assimilé, à la question de la « pauvreté », au niveau économique, et à la question de la « bonne gouvernance » et des « droits humains », au niveau politique. Et la pauvreté est essentiellement perçue comme un « effet secondaire » qui peut être pris en compte en déversant de l'argent et des « projets » sur les pauvres. Des institutions telles que la Banque mondiale, le PNUD et la

Cruced, et ce que l'on appelle les « ministères du développement » dans les pays de l'OCDE, ont fait quelques « progrès » dans ce domaine en

		aveur des pauvres « participatifs » afin de
		pauvres participent à l'allégement de leur
propre pauvreté ⁵⁵ . Il n'y a eu aucune tentative visant à prendre en compte les causes structurelles fondamentales et profondément ancrées de la pauvreté. Tout au contraire, les « programmes d'allégement de la pauvreté » sont conditionnés pour créer, et non alléger, la pauvreté.		

Une telle déclaration est susceptible d'être rejetée comme rhétorique par les économistes du « développement » du courant dominant et par les décideurs en Occident. Mais que penser de la condition imposée par le FMI pour l'allégement de la dette du Mozambique, dans le cadre du programme en faveur des pays pauvres lourdement endettés, condition selon laquelle ce pays devait libéraliser son industrie de noix de cajou et réduire les droits de douane de 20 à 14 % ? Ainsi conditionné, le Mozambique avait été contraint de faire face à la concurrence des importateurs indiens de noix de cajou et, en un an, ses usines de noix de cajou avaient fermé, mettant au chômage des milliers de personnes⁵⁶. Ainsi, la pauvreté n'existe tout simplement pas ; elle est en fait encouragée, créée, par le système.

Le lobby écologiste a réussi, en Occident, à rendre le capital des entreprises partiellement comptable de ses préoccupations environnementales. Les entreprises occidentales, appuyées par le même lobby sont actuellement en mesure de se montrer « supérieures » aux entreprises « polluantes » du Sud et sont en train d'exiger à grands cris que l'environnement devienne une question pouvant donner lieu à une action à l'OMC. Les entreprises moins puissantes du Sud, qui ne peuvent mobiliser des capitaux pour acheter ou louer une technologie soucieuse de l'environnement (telle que, par exemple, la technologie de réfrigération sans CFC) n'ont plus que deux choix – soit se lancer dans des joint-ventures avec les grandes entreprises occidentales et leur céder, ainsi, leur part de marché national et de profits, soit rechercher la protection de leurs gouvernements. Si l'environnement devient effectivement une question pouvant donner lieu à une action à l'OMC (une question toujours non résolue), les entreprises du Sud ne pourraient plus bénéficier de cette protection et auraient, éventuellement, à abandonner le marché national au profit des grandes entreprises occidentales plus puissantes.

Conclusions et recommandations

Pour résumer, les conventions comptables ont tant maquillé la réalité des mouvements de capitaux que les statistiques sur ces mouvements recueillis par le FMI, la Banque mondiale et la Cruced, semblent prouver des faits économiques exactement inverses à la réalité, notamment en matière d'entrées et de sorties d'IED. Ainsi, par exemple, on

constate dans les rapports de la CnuCED que l'Afrique du Sud est largement « bénéficiaire » d'entrées de capitaux alors qu'en réalité, le pays est littéralement saigné à blanc par les sorties de capitaux⁵⁷.

Les mêmes conventions comptables montrent que l'Afrique a un « faible taux d'épargne » et qu'elle a donc « besoin » de capitaux étrangers, afin de combler l'écart entre la faiblesse de l'épargne et la nécessité de taux élevés d'investissement, compte-tenu de l'objectif de croissance du continent. En réalité, le taux d'épargne est probablement très élevé en Afrique, mais une grande partie de l'épargne nationale est drainée hors du continent sous diverses formes. Dans ces conditions, il n'y aura jamais de période où le taux d'épargne coïncidera avec le taux d'investissement nécessaire. L'Afrique restera perpétuellement en manque de capitaux. Tant que l'épargne ne sera pas retenue en Afrique pour l'accumulation nationale de capital, le continent sera toujours en quête de capitaux extérieurs et restera donc un otage permanent des conditions imposées par le capital international. Ces conditions, sous le régime du FMI et de la Banque mondiale, deviennent de plus en plus politiques ainsi qu'économiques. Donc, en plus de devenir otage économique du diktat du capital international, l'Afrique court le risque de perdre également son indépendance politique. C'est le sens réel de la mondialisation tirée par le capital.

De plus, il n'y a pas d'entrées nettes d'IED en Afrique. Toutefois, l'Afrique est déjà plus ou moins sous le contrôle des multinationales, soit directement à travers l'appropriation des ressources du continent (telles que le pétrole, l'or, les diamants, la terre, les forêts, les ressources halieutiques, etc.), soit à travers les monopoles commerciaux internationaux sur les produits de base (tels que le café, le thé, le cacao, le tabac, le coton, etc.). Il en résulte que la question de rendre le capital des entreprises comptable du « développement humain durable » est non seulement pertinent, mais également urgente. En d'autres termes, ce ne sont pas les IED, mais le capital des entreprises qui est déjà dans le continent qu'il faut « reconditionner » pour le rendre soucieux du DHD. Toutefois, comme le montre l'exemple de la lutte du peuple Ogoni au Nigeria, contre Shell et d'autres monopoles pétroliers, ceci ne peut pas être laissé à la « politique » gouvernementale ; il s'agit d'une lutte des populations à la base. Comme on l'a soutenu plus haut, le capital ne peut être contenu et rendu comptable des préoccupations humaines que par les populations mêmes qui souffrent de l'exploitation et de l'oppression qu'il leur impose.

Concernant la « motivation » de la décision d'investir en Afrique, il est clair que la plupart des études sur le sujet sont des produits de l'économie néo-libérale qui considère le capital en termes bienveillants et comme agent nécessaire du « développement » de l'Afrique. La présente étude soutient que, contrairement à cette « motivation » perçue du capital des entreprises, ce dernier est motivé essentiellement par le profit et, dans sa quête du profit, par la conquête de tous les marchés. Ce faisant, le grand capital, appuyé par les grandes puis-

sances, détruit ou absorbe (par des « fusions et acquisitions ») tous ceux qui ne peuvent pas faire face à la concurrence. Au lieu d'être des agents du développement, les IED, comme partie du capital, sont les instruments de la domination permanente et persistante de l'Afrique.

Il faudrait une révision majeure de l'ensemble du système des structures conceptuelles et de gestion des banques centrales, pour toute action sérieuse et durable dans ce domaine crucial. La plupart des infrastructures des banques centrales en Afrique sont actuellement complètement infiltrées par des experts formés et « conditionnés » par le FMI (dans certains cas, par l'affectation directe de personnes venant de Washington). On ne peut officiellement compter sur ces personnes pour protéger l'économie nationale contre les attaques spéculatives. Les responsables des banques centrales africaines et même la plupart des ministres des Finances sont prisonniers de l'esprit des paradigmes du FMI sur le « développement » de l'Afrique. Ils ont été amenés à croire (mais également motivés par leurs propres intérêts de classe) que même l'externalisation des fonds était « bonne » pour l'Afrique, alors même que, paradoxalement, ils recherchent des IED pour « combler l'écart » entre l'épargne et les investissements^{5 8} !

La plupart des pays africains traversent actuellement des crises de balance des paiements si graves que ce qui les préoccupe le plus, ce n'est pas « l'échelonnement » des entrées de capitaux, mais plutôt « l'échelonnement » des sorties. Ceci couvre les sorties sous forme de service de la dette, de dividendes, de paiements pour les importations nécessaires, de retraites des anciens fonctionnaires coloniaux, d'indemnités de congés pour la classe des élites, etc. Il en résulte que la première tâche du leadership politique en Afrique est de « déterminer l'échelonnement » des sorties de capitaux en commençant par refuser de s'acquitter de toutes les dettes illégitimes contractées par l'Afrique. On doit ensuite examiner de manière critique tous les différents moyens par lesquels les capitaux sortent du continent (y compris par la corruption de responsables et l'externalisation des capitaux par des mécanismes tels que la « tarification de cession interne ») et donc, à long terme, freiner les sorties massives de capitaux hors d'Afrique.

Comme on l'a souligné plus haut, le capital n'est pas un outil de production neutre, mais un instrument pour étendre le pouvoir des puissants sur ceux qui sont faibles, divisés et qui accusent un retard technologique. Le capital est, primordialement, un instrument de la centralisation du pouvoir entre les mains d'un nombre de plus en plus restreint d'entreprises, avec l'appui des grandes puissances, à travers des agences telles que la Banque mondiale, le FMI et l'OMC. Il est illusoire de penser qu'il est possible « d'attirer » vers l'Afrique des capitaux « orientés vers le développement » ou « orientés vers le DHD », grâce à certaines initiatives « de politique ». On ne peut rendre le capital sensible aux préoccupations du développement, ou de la protection sociale ou de l'environnement, qu'à travers des pressions exercées par les populations mêmes qui pâtissent de ses activités essentiellement en

quête de profit. Le capital ne peut être freiné qu'à partir de la base, non du sommet.

Que faut-il donc faire ?

De quels choix les pays africains disposent-ils, face à cette force inexorable de la centralisation du capital, motivée par le profit, avec l'appui de l'autorité des grandes puissances ? Devraient-ils faire partie de ce mouvement et abandonner leur souveraineté aux multinationales pour que ces dernières les « développent » ? Ou devraient-ils résister aux forces du capital et courir le risque soit de subir les sanctions des grandes puissances (comme ceci est arrivé à l'Irak), soit d'être isolés (comme Cuba) et d'être laissés à la traîne dans le mouvement de l'histoire ? Ou y a-t-il une voie intermédiaire entre ces options – par exemple, conserver un semblant de souveraineté mais accepter la domination des multinationales et se contenter des miettes qu'elles laissent derrière elles (essentiellement sous forme de biens immobiliers) une fois qu'elles se sont emparées de l'essentiel des ressources de l'Afrique (or, diamants, cacao, bois, ressources halieutiques, etc.) ? Ce sont là les questions très larges et très fondamentales que doivent affronter l'Afrique et les pays du Sud. Mais ce n'est pas, ici, le lieu d'entamer une discussion à ce niveau plus large. Voici donc quelques propositions pratiques qui peuvent trouver une application immédiate et à court terme.

Les populations et les gouvernements africains, c'est la recommandation de cette étude, doivent penser à une stratégie d'ensemble à trois volets : l'un étant de garder le contrôle national des politiques économiques et sociales ; le second, de s'assurer que l'épargne nationale contribue efficacement à l'accumulation locale de capital et qu'elle n'est pas transférée sous diverses formes ; et le troisième, de garantir qu'en cas d'entrées d'IED, ceux-ci soient ciblés et conditionnés de manière adéquate.

Le maintien du contrôle national sur les politiques économiques et sociales devrait constituer la raison d'être primordiale des gouvernements africains. S'ils cèdent ce contrôle à des étrangers, ils n'ont plus aucune raison d'avoir lutté contre le colonialisme pour accéder à l'indépendance. C'est cet aspect de l'indépendance nationale qui est le plus menacé par la centralisation du capital et du pouvoir entre les mains des méga-entreprises. L'expérience de la Corée du Sud et d'autres pays d'Asie de l'Est à la suite des crises « monétaires » de 1997-1998 peut en témoigner.

Au niveau macro-politico-économique large, ceci signifie trois choses. En premier lieu, ceci signifie la résistance à l'imposition de condition pour l'octroi de capitaux internationaux, qui compromet l'indépendance nationale. Les types de politiques imposés par le FMI et la Banque mondiale aux pays africains qui ont convenu d'accepter leur capital monétaire et leurs conseils doivent être dépassés. Il vaut mieux se passer de ces types de capitaux et de conseils,

que de renoncer au contrôle de sa politique nationale. En second lieu, ceci signifie qu'il faut privilégier les sociétés locales par rapport aux sociétés étrangères dans la production et la commercialisation de biens et de services. Les coentreprises peuvent être admises, mais ceci ne doit pas mener à l'abandon du contrôle du marché et de la production aux sociétés étrangères. On sait que les IED «évincent» souvent les sociétés locales. Il faut fermement s'y opposer. Les gouvernements africains devraient aider les sociétés locales par, entre autres, des facilités de crédit, des subventions à la production, des incitations aux marchés d'exportation et la protection du marché national. De tout ce qui est cité ci-dessus, le plus crucial est la protection des marchés nationaux contre les incursions prédatrices des entreprises étrangères qui agissent au nom de la «croissance» ou des «transferts de technologie» ou de toute autre carotte attractive. En troisième lieu, les gouvernements nationaux doivent conserver le contrôle des politiques sociales, environnementales et culturelles. Il faut fermement rejeter la tendance récente, qui a la faveur, entre autres, du secrétaire général des Nations unies, Kofi Anan, qui est de confier la protection sociale et environnementale aux multinationales. L'État en Afrique ne peut renoncer à sa responsabilité primaire qui est le bien-être de ses populations et la protection de son environnement. Dans le contexte du développement national, les gouvernements doivent faciliter un contrat social afin que les travailleurs et les petits agriculteurs obtiennent une pleine part équitable de leur travail et de leur activité.

Dans le cadre de ces larges paramètres politico-économiques, les gouvernements africains doivent fermer tous les canaux par lesquels l'épargne nationale est transférée hors du pays. La présente étude identifie quatorze de ces canaux. Il y aura, bien sûr, de la part des grandes puissances, une certaine résistance à la fermeture de ces canaux car c'est d'eux que dépendent la survie de leurs propres économies de consommation et les super-profits de leurs méga-entreprises. Ceci nécessitera une action conjointe des pays en développement, car aucun d'entre eux ne peut gérer seul ce processus. Il en résulte que les pays en développement doivent apprendre à travailler ensemble au sein d'agences intergouvernementales telles que les Nations unies, les institutions de Bretton Woods, l'OMC et d'autres instances, afin de coordonner leur action sur ce front.

Une fois la protection de l'épargne nationale assurée, les pays doivent acquérir les technologies nécessaires sur le marché libre plutôt qu'à travers des IED. L'Afrique n'a peut-être pas nécessairement besoin de technologies «de pointe» qui sont soumises à des droits de brevets et entraînent donc des frais exorbitants sous forme de redevances. Une grande partie du capital qui vient avec les IED retourne à son point d'origine sous forme de tels frais, ainsi que pour payer des machines ou des équipements, ou des semences hybrides et des types complexes d'engrais et de pesticides, dont l'Afrique peut ne pas avoir nécessairement besoin, à ce stade de son développement. Dans le même temps, les

pays africains doivent utiliser pleinement la disposition relative à l'importation parallèle et aux licences obligatoires prévue au titre de l'article 31 de l'accord sur les droits de propriété intellectuelle touchant au commerce (Adpic) de l'OMC⁵⁹. Il y a, à l'OMC, certaines dispositions telles que l'article 31 des Adpic, qui sont utiles, mais dans l'ensemble, cet accord est fortement inéquitable pour l'Afrique et le reste des pays en développement⁶⁰. L'OMC repose sur les accords d'Uruguay qui ont été élaborés sans la participation effective des pays africains ; ces pays n'ont donc aucune obligation morale ou politique d'accepter les injustices que l'OMC est en train d'imposer à l'Afrique et au reste du monde en développement. Il faut résister aux pressions visant à faire accepter les injustices de l'OMC.

Une fois que l'on aura protégé l'épargne nationale, procédé à un examen minutieux du type de technologies nécessaires pour l'Afrique et, partout où cela est possible, acquis ces technologies à partir de sources non protégées par des brevets, le besoin d'IED se trouvera alors proportionnellement réduit. Si, pour certaines raisons, les IED sont toujours nécessaires, il faudra alors les cibler et les conditionner de manière adéquate. Les gouvernements africains doivent d'abord reconnaître qu'il n'y a ni « bons » ni « mauvais » IED en dehors de la politique nationale. En d'autres termes, ce n'est que par rapport à la politique nationale que l'on peut qualifier les IED de bons ou de mauvais. Tous les IED sont intrinsèquement problématiques.

Ils ne viennent pas pour faire la charité ; ils viennent pour le profit, pour exploiter les ressources locales, profiter de la main-d'œuvre bon marché ou qualifiée, ou pour s'emparer du marché local contre d'autres concurrents étrangers, en fait, même contre des entreprises locales. Les IED ne font pas de transfert de technologie pour le plaisir ; ils le font, si tant est qu'ils le font, pour contrôler la production et le marché. C'est particulièrement le cas dans la période de l'après-guerre froide, où les grands acteurs (tels que les États-Unis et l'Europe) n'ont plus à faire de concessions aux pays du Sud. Les Adpic rendent la perspective des transferts de technologie plus difficile que jamais auparavant⁶¹.

Il en résulte qu'il ne devrait pas y avoir de politique de la « porte ouverte » à l'égard des IED, en général. Il faudrait autoriser leurs entrées à mesure qu'elles sont nécessaires, et quand elles sont nécessaires, par consensus national entre le gouvernement, le secteur privé local, les travailleurs et les petits agriculteurs, ainsi que d'autres organes de la société civile. Les IED doivent opérer dans certaines conditions déterminées au niveau national (par exemple, avec un accès limité à l'épargne nationale) et doivent se conformer à certaines prescriptions de résultat (par exemple, le transfert effectif de technologie, ou de savoir-faire managérial). Ces conditions sont menacées par les différents accords bilatéraux et régionaux (tels que l'Alena et l'accord de Cotonou post-Lomé) que les pays en développement ont été forcés de signer par les pays développés, ainsi que par les pressions exercées par la Banque mondiale, le FMI et l'OMC en vue de la libérali-

sation des économies. Les pays en développement doivent opposer une résistance collective à ces pressions.

En plus des mesures ci-dessus énoncées pour se protéger contre la nature essentiellement prédatrice des IED et généralement du capital, les pays africains doivent également prendre d'autres mesures de précaution pour se protéger contre le caractère éphémère et inconstant/volatile des capitaux spéculatifs. Comme on l'a soutenu plus haut, il est difficile de distinguer les IED des capitaux spéculatifs, a priori, spécialement quand les IED transitent par les banques. Il faut étudier les expériences du Mexique, des pays d'Asie de l'Est et de la Russie en profondeur et en tirer des leçons. Des mouvements internationaux tels que Attac préconisent des mesures visant à taxer les capitaux à court terme (comme la taxe Tobin) afin de se protéger contre les capitaux volatiles. Les pays africains peuvent soutenir de telles actions, mais ne doivent pas attendre qu'elles se matérialisent au niveau international (car ceci peut ne jamais arriver), et doivent déjà mettre en place une législation et un mécanisme de suivi efficace, au niveau national, pour décourager les capitaux spéculatifs et les ruées prédatrices sur les monnaies nationales.

Telles sont, donc, les mesures immédiates et à court terme que les gouvernements africains doivent prendre. Toutefois, comme ceci a été indiqué plus tôt, les responsables africains sont si conditionnés par le paradigme néo-libéral du « développement », ou alors tellement conditionnés par leurs propres intérêts de classe, qu'ils peuvent ne pas être à même de mettre en œuvre ces mesures sans pressions de la base. En fin de compte, ce sont les populations, spécialement les travailleurs des mines, des usines, des exploitations agricoles et du secteur des services qui doivent prendre la responsabilité de protéger leurs propres emplois, leurs propres revenus, le bien-être de leurs familles, l'environnement et le patrimoine national. Les grandes firmes et les grandes puissances qui ont tout à perdre d'une telle révolte globalisée venant de la base, tenteront, sans doute, de diviser les populations, d'isoler les régimes qui protestent, d'imposer des sanctions aux faibles et aux isolés, etc., mais c'est le prix que les populations auront à payer pour leur libération. Liberté ne se conquiert pas sans sacrifices.

Recommandations à la Cruced

Depuis que la question a été transférée de son ancien responsable (le centre des Nations unies sur les firmes transnationales) à la Cruced, il y a eu une mutation subtile, mais significative, dans la manière dont elle est traitée. En plus de fournir des données brutes sur le mouvement des capitaux et sur les firmes transnationales, les rapports annuels sur l'investissement à l'échelle mondiale se proposent également de plaider en faveur de la libéralisation des marchés pour une circulation plus libre des capitaux. Par rapport aux pays du tiers-monde, la Cruced a assumé un rôle de plaidoyer dynamique pour inciter ces pays à créer de meilleures conditions afin d'attirer les firmes multinationales et les IED.

Il y a eu çà et là, dans les rapports sur l'investissement, au cours de leurs dix années d'existence, des références au fait que les IED et les multinationales n'étaient pas sans poser de problème. En d'autres termes, les auteurs de ces rapports peuvent montrer des passages où ils remettaient en cause l'opinion sans réserve faisant des IED des agents du développement. Toutefois, ceci est fait de manière éclectique, fortuite, car l'idée maîtresse générale de l'argumentation de la Cruced est que tant les IED que les transnationales sont bonnes pour le développement et que les pays en développement devraient créer l'environnement nécessaire pour les attirer. Même si c'était le cas, on pourrait se demander si ce serait le rôle de la Cruced de se faire l'avocat des multinationales. Si ce que cette étude affirme, à savoir que les IED contribuent à la domination de l'Afrique par les transnationales à travers les IED, s'avérait correct devant le verdict de l'Histoire, la Cruced aura donc été, rétrospectivement, un agent actif dans la mise en place des bases idéologiques pour la domination de l'Afrique. Ceci serait, pour la Cruced, une mise en accusation choquante, car cette institution aurait contredit sa véritable raison d'être. Il serait donc plus prudent pour la Cruced de ne pas prendre de position définitive en faveur des IED et des transnationales, comme elle le fait dans les rapports sur l'investissement.

La Cruced doit, en outre, revisiter la base conceptuelle, ou de connaissances de ses rapports sur l'investissement. La Cruced se targue d'être une institution « fondée sur le savoir ». Si tel est le cas, il est alors légitime de demander d'où vient ce savoir et à qui il profite. La Cruced devrait donc, en vue de corriger la base conceptuelle faussée des rapports sur l'investissement, commencer par redéfinir les « sorties » de capitaux pour y inclure au moins les quatorze catégories ci-dessus de sorties de capitaux qui, essentiellement, sont responsables de l'hémorragie permanente de l'épargne nationale en Afrique (et dans le reste du tiers monde). Cette hémorragie fait de l'accumulation de capital national une tâche difficile, comparable à celle entreprise par le dieu grec Sisyphe tentant de faire remonter son rocher vers le sommet de la montagne.

Une troisième mesure que la Cruced doit prendre (en plus de se

défaire de son rôle d'avocat des transnationales et de modifier la base conceptuelle des rapports sur l'investissement) est d'intégrer des préoccupations de « développement humain durable » à son programme de travail. Ceci signifie plusieurs choses. La première est que la Cruced s'éloigne de son ancrage économiste et recrute des personnes qualifiées qui comprennent l'être humain dans son concept global et pas uniquement comme une catégorie économique ou marchande. En second lieu, du fait qu'elle s'occupe également du commerce (ainsi que du développement), la Cruced doit intégrer à son cadre analytique et de connaissances une méthodologie de la mesure des échanges qui ne soit pas seulement dans une optique productive, mais également dans une optique d'équité. En troisième lieu, la Cruced doit suivre la voie du PNUD dans les efforts de cette dernière visant à inclure l'indice humain dans la mesure du « développement » et tenter d'aller plus loin que le PNUD dans cette voie. Elle doit, ici, remettre en cause le concept d'équité en termes de bien-être du PNUD, concept qui reste confiné dans la philosophie utilitariste et qui tolère encore un monde asymétrique tant que le « bien-être » des pauvres est pris en compte. La Cruced pourrait aller plus loin et envisager des fondements philosophiques alternatifs du bien-être et de l'utilitarisme. Les personnes qui manifestaient contre l'OMC à Seattle et à Washington demandaient que le commerce emprunte la voie de l'échange « juste » et non du « libre » échange. La justice en tant qu'équité est un concept peu étudié et la Cruced pourrait souhaiter développer sa base de connaissances en vue de se rapprocher des populations plutôt que des structures de pouvoir existantes en considérant la justice en termes d'équité plutôt qu'en termes d'éradication de la pauvreté⁶².

6.

Utilisation de mesures commerciales à des fins environnementales

N.D. Kitikiti (Zimbabwe),
Economica International Consultant

Introduction

En théorie, les mesures commerciales environnementales sont un mécanisme d'internalisation des coûts environnementaux aux prix des biens commercialisés à l'échelle nationale et internationale, par exemple au moyen d'impôts sur les émissions de carbone, de redevances sur les déchets solides, ou de redevances sur les émissions et les systèmes de consignation (R. Repute, R. Dowers, 1992). Au nombre des autres mesures, il y a l'éco-étiquetage, qui sert à identifier les produits conformes aux normes ou à l'éthique environnementales déterminées socialement et à l'échelle nationale.

Ces efforts sont collectivement censés atténuer les problèmes environnementaux locaux, régionaux et mondiaux, par la diffusion internationale de pratiques et de technologies environnementales rationnelles. Ainsi, les politiques environnementales touchant au commerce peuvent, en théorie, mener à une uniformisation internationale des pratiques environnementales perçues comme étant les meilleures. La principale hypothèse avancée dans le cadre de cette argumentation est que les préférences et les préoccupations environnementales sont de nature globale. De même, les ressources, tant technologiques que financières, sont mobiles à travers les frontières internationales.

Toutefois, les disparités dans les revenus, la consommation et l'accès aux technologies à l'échelle mondiale indiquent qu'il en est autrement. On peut donc conclure que l'objectif des accords relatifs à la protection de l'environnement à l'échelle mondiale est de soumettre les pays en développement aux obligations en matière de protection de l'environnement, mais, dans le même temps, de les exclure des avantages des progrès économiques et technologiques. De ce point de vue, les politiques commerciales environnementales sont des impositions qui doivent être évaluées pour leur valeur qu'elles ajoutent à la protection de l'environnement. Ceci amène une autre question : les mesures commerciales

environnementales sont-elles légitimes, objectives et équitables ?

Le premier point de cette étude se propose d'examiner les facteurs d'objectivité dans les mesures commerciales environnementales. La deuxième partie se concentrera sur les caractéristiques spatiales des problèmes environnementaux. Les questions problématiques seront traitées dans un troisième point. Ceci entraînera un examen de la compatibilité d'un certain nombre de mesures commerciales environnementales avec les règles de l'OMC. La quatrième partie examinera le rôle des perceptions et des préférences dans la formulation des mesures commerciales environnementales. La cinquième partie servira de conclusion.

Objectivité des mesures commerciales environnementales

Les mesures commerciales environnementales dans le commerce international servent d'instrument en vue de la réalisation d'objectifs dans les accords relatifs à la protection de l'environnement convenus à l'échelle internationale, ainsi que de normes et de préférences environnementales nationales. Il existe plus de cent accords environnementaux multilatéraux⁶³, mais seulement quelques-uns de ceux-ci contiennent des dispositions relatives au commerce. Au premier plan de ces accords, il y a la convention de 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) et le protocole de Montréal relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone.

Au cours des dernières années, il y a eu un nombre croissant de mesures commerciales environnementales nationales, formelles et informelles, dont l'objectif était de contraindre les exportateurs à se conformer aux normes de production (tant en termes de qualité du milieu ambiant que d'émission) des pays importateurs. Il existe un vaste ensemble de règles du GATT où ces normes unilatérales ont été contestées avec succès⁶⁴. Ces contestations ont mené à des interprétations significatives de dispositions du GATT telles que l'article XX qui traite des mesures commerciales immuables destinées à protéger la santé et la vie des personnes et des animaux et à préserver les végétaux. En règle générale, les groupes spéciaux du GATT ont examiné les contestations de l'article XX sous l'angle de leur impact sur le commerce (S. Chamovitz, 1992). L'OMC n'a pas de dispositions explicites traitant des questions environnementales en dehors des exceptions de l'article XX et des décisions des groupes spéciaux qui y sont liées. En conséquence, les mesures environnementales touchant au commerce telles que les impôts environnementaux, les interdictions d'exportation et d'importation ou d'autres restrictions commerciales doivent être conformes aux dispositions généralement acceptées de l'OMC et doivent avoir le moins d'effet de distorsion sur les échanges.

Dans le contexte d'accords de l'OMC tels que l'accord sur les obstacles techniques au commerce et d'autres dispositions qui y sont liées, les pays peuvent formuler des normes nationales de produits, de procédés et de méthodes de production, qui pourraient avoir des implications sur le commerce international. Les normes de produits spécifient les caractéristiques d'un produit, telles que, par exemple la qualité, la performance, la sécurité ou les dimensions. Elles peuvent également comprendre les critères de performance du produit, par exemple les niveaux de toxicité, le rendement énergétique, l'émission de polluants et la possibilité de recyclage. Les normes des produits agricoles doivent se conformer à l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires ; cet accord a pour but de protéger la santé et la vie des animaux et des personnes et de préserver les végétaux contre la propagation des maladies et des parasites, ainsi que de protéger les personnes contre les additifs, les contaminants ou les toxines dans les produits alimentaires et les boissons. Il faut des preuves scientifiques concluantes avant que des politiques restrictives ne soient imposées aux importations, pour des raisons de santé.

Les normes de procédé réglementent la manière dont les produits doivent être manufacturés. Elle peuvent également prescrire des normes de méthodes à utiliser dans le processus de production. Chaque pays peut établir ses propres normes de niveaux acceptables d'émission et de pollution durant la production des biens. Toutefois, les normes de procédés autres que de produits telles que les technologies de pêche au thon ne font pas encore partie de la législation de l'OMC.

Dans les pays développés, il y a une tendance à imposer des restrictions ou des taxes aux exportateurs étrangers, afin de les contraindre à se conformer aux niveaux d'émission en vigueur dans ces pays. En 1992, par exemple, la loi américaine International Pollution Deterrence Act a été adoptée par le Sénat des États-Unis, pour permettre aux autorités américaines d'imposer des droits anti-subsidies aux importations produites dans des structures dont les normes d'émission étaient différentes de celles en vigueur aux États-Unis. Ces droits seraient équivalents aux coûts auxquels la firme étrangère devait faire face pour se plier aux normes environnementales américaines. De même, la loi américaine Global Clean Water Incentives Act soumet à des impôts les produits étrangers manufacturés par des procédés qui ne respectent pas les normes de la Clean Water Act américaine. Le but ultime des mesures commerciales, dans ce cas, serait d'uniformiser les pratiques environnementales sur la base des normes américaines, sans tenir compte du fait que les autres pays pourraient ne trouver aucun mérite à la norme ou, au demeurant, sans tenir compte des différentes capacités d'assimilation des émissions.

Les normes de procédé prescrivent la manière dont la production devrait se faire. Généralement, elles énoncent les normes sanitaires, de sécurité et d'hygiène à adopter, non seulement dans la fabrication d'un produit, mais encore pour la prise de produits marins et l'élevage d'animaux pour leur viande. Les États-Unis imposent des restrictions

sur les importations de tortues, de crevettes et de thon de pays qui observent des politiques de conservation différentes des leurs. Il y a près de sept ans, par exemple, les États-Unis avaient mis sous embargo le thon mexicain, parce que les pêcheurs mexicains attrapaient le poisson à l'aide de filets dérivants qui tuaient également les dauphins. La loi américaine Marine Mammal Protection Act impose les normes de pêche américaines aux produits halieutiques destinés au marché américain. Une telle politique a été contestée avec succès au GATT.

Quand ce différend a été soumis à un groupe spécial du GATT, le groupe a statué que le droit d'imposer des normes de produits nationales sur des importations ne s'appliquait pas dans ce cas, parce que c'était le procédé par lequel le thon était produit, plutôt que le thon lui-même, qui était rejeté. Selon le groupe spécial statuant dans cette affaire, les normes de procédé environnementales autorisées au titre du GATT ne portaient que sur l'environnement à l'intérieur des frontières ou dans la juridiction nationale.

D'autres questions pertinentes sont relatives à la définition des « produits similaires » et aux dispositions de l'OMC sur la non discrimination et le traitement national. Est-il légitime, par exemple, d'imposer des taxes différentes sur des produits identiques, comme le bois, sur la base des politiques forestières suivies par différents exportateurs ? Il y a le risque que, si cette question n'est pas clarifiée, les exportations des pays développés estimeront faire l'objet de discrimination – en fait, l'éco-étiquetage est déjà une forme de discrimination.

L'argument est que les exportateurs de produits similaires dans différents pays ayant des normes environnementales différentes des procédés rigoureux de production dans les marchés d'exportation bénéficient d'un avantage compétitif ou d'une subvention environnementale. D'où le besoin d'imposer des droits antidumping ou d'autres droits compensateurs afin que les coûts de production soient équivalents à ceux de produits similaires manufacturés localement. Ainsi, ce qui semble être une mesure de protection de l'environnement est, par quintessence, une politique de protection du commerce. L'OMC permet effectivement l'imposition de droits sur des produits qui ont bénéficié d'une subvention, ou qui ont fait l'objet d'un dumping, imposition à travers laquelle le principe du traitement national des droits environnementaux peut être justifié.

Une autre question commerciale internationale remettant en cause le concept de « produits similaires » est l'éco-étiquetage. Il s'agit d'un mécanisme étatique ou privé qui octroie des étiquettes aux produits ou qui informe les consommateurs qu'un produit est respectueux de l'environnement en ce qui concerne sa production, sa distribution, sa consommation et son élimination. L'accord de l'OMC sur les normes techniques établit les principes à suivre pour fixer ces normes. Les pays sont tenus de formuler des normes à travers des organes internationaux à activité normative. En outre, ces normes devraient être objectives et les parties concernées doivent être informées à l'avance et avoir la possibilité de faire des commentaires.

Un déferlement de normes environnementales pourrait avoir des conséquences sérieuses pour les pays de la SADC, car ces pays n'ont pas la capacité de participer aux organes internationaux d'établissement des normes ou d'influer sur les tendances dans les organes d'accréditation des normes dans leurs principaux marchés. Les nombreuses normes requises par les importateurs constituent un obstacle au commerce pour ces pays, parce qu'elles accroissent les coûts des transactions.

En outre, il serait naïf de penser que, du fait que les éco-étiquettes sont volontaires, leur impact sur les échanges est minime. Les normes peuvent être fixées de manière artificiellement élevée afin de bénéficier aux producteurs locaux de produits similaires, et selon la taille du marché, les pays en développement seront contraints de réorganiser leurs priorités environnementales nationales pour se conformer aux prescriptions environnementales de leurs principaux importateurs. Dans l'UE, des normes d'éco-étiquetage pour des produits tels que les textiles, les vêtements et les chaussures ont déjà été mises en œuvre. Cette tendance est susceptible d'entraîner la négation du principe fondamental de l'OMC, la non discrimination.

Les normes environnementales sur le conditionnement présentent également des obstacles potentiels au commerce. Les pays développés sont en train de promulguer des lois et des réglementations sur le conditionnement, les dispositions relatives à la teneur en produit recyclé et les systèmes de consignation. Si, par exemple, une bouteille de bière vide ne peut pas être recyclée, le produit doit être retourné. De telles politiques avantagent manifestement les producteurs locaux.

La loi fédérale allemande Ordinance of Avoidance of Packaging Waste de 1991 exige des exportateurs et des producteurs locaux qu'ils reprennent ou qu'ils recyclent les emballages usagés. Les industries allemandes ont formé un cartel pour collecter et recycler les emballages qu'ils utilisent. Le conditionnement utilisé par ces entreprises est identifié par une étiquette «Green Dot» ; tout produit portant cette étiquette peut être collecté par le cartel, Duales System Deutschland. Bien qu'il n'y ait pas de discrimination inhérente pour adhérer à la «Green Dot», les matériaux de conditionnement qui ne sont pas économiques à recycler en Allemagne ne peuvent en bénéficier. Ceci peut affecter les matériaux de conditionnement faits à partir de jute, de tissu et de bois. Comme il est interdit de brûler, la loi nécessiterait que ces matériaux soient réexportés. De telles normes pourraient avoir un impact négatif sur les exportations des pays en développement, particulièrement si elles sont appliquées sans notification, ou si les coûts encourus pour s'y conformer sont trop élevés. Dans les cas où les normes sont fondées sur des normes internationales, elles manquent de sensibilité aux contraintes technologiques et administratives auxquelles les pays en développement sont confrontés. L'incapacité des pays de la SADC à participer de manière effective aux organes internationaux d'établissement des normes constituent également un obstacle au commerce.

Champ spatial des atteintes à l'environnement

Les atteintes à l'environnement d'origine humaine sont généralement associées aux activités économiques qui utilisent des ressources naturelles dans la production de biens. Les procédés de production peuvent impliquer trois activités liées, à savoir l'extraction, la production de composants et la production de biens finals. Ces procédés ont des impacts variés sur la biosphère locale, régionale et globale. Au niveau local, la qualité de l'air, la terre et les ressources aquatiques peuvent être compromises. La consommation de certains des produits peut également avoir un impact négatif sur l'environnement au lieu de consommation, qui peut être dans un pays autre que le pays de production. Cet aspect est important pour le commerce international, car un produit peut être manufacturé pour l'exportation et les effets environnementaux négatifs être également exportés.

Ceci signifie que les populations dans le pays récipiendaire devront supporter les coûts associés à la consommation, et à l'élimination des déchets associée à l'utilisation d'un produit importé. Qui devrait supporter les coûts ? C'est le problème de l'internalisation des coûts environnementaux. En règle générale, le consensus est que le pollueur devrait supporter le coût, conformément au principe dit du « pollueur payeur ».

Un certain nombre de politiques et d'engagements internationaux (principes directeurs de l'OCDE concernant les aspects internationaux des politiques environnementales ; agenda 21 de la CnuCED) exigent l'incorporation des coûts environnementaux au prix final des produits. L'agenda 21 préconise spécifiquement l'internalisation des coûts environnementaux à la fixation des prix des produits qui utilisent des ressources naturelles. L'internationalisation signifie que le coût d'un produit doit contenir les coûts encourus pour faire face aux normes environnementales désirées, telles que l'utilisation des ressources comme l'eau et l'atmosphère.

Là où la dégradation de l'environnement est limitée à un territoire, les impôts peuvent servir à décourager ces atteintes ou à dédommager la société pour ces atteintes, alors que des mesures d'incitation sont fournies pour des procédés de production plus propres. Dans le cadre des règles existantes de l'OMC, ces incitations – en fait une subvention publique – ne peuvent pas donner lieu à des poursuites. L'implication pour le commerce est, donc, que les fournisseurs étrangers qui ne reçoivent pas de subventions équivalentes de leur gouvernement pour se conformer aux normes deviennent moins compétitifs par rapport aux producteurs nationaux de produits similaires.

En plus des subventions, d'autres politiques – particulièrement dans l'Union européenne – comprennent les incitations fiscales, les redevances ou les taxes environnementales, les permis d'émission négociables et les systèmes de consignment. Des normes volontaires telles que celles de la gestion totale de la qualité de l'environnement et de l'éco-étiquetage sont en train d'être utilisées pour faire la différence

entre les produits respectueux de l'environnement et ceux qui ne le sont pas. Toutes ces mesures rehaussent les coûts de production et modifient également les avantages comparatifs. Les politiques locales et régionales de protection de l'environnement ne sont pas appropriées pour traiter de l'ensemble de l'échelle spatiale des atteintes à l'environnement, d'où la nécessité d'accords environnementaux multilatéraux.

Les politiques et les régimes environnementaux globalisés découlent du fait que l'on s'est rendu compte que des processus de production et de consommation sans restrictions dans un pays pouvaient avoir un impact négatif sur d'autres membres. Je fais ici référence aux actions étatiques qui pourraient entraîner un réchauffement de la terre, un appauvrissement de la couche d'ozone et des changements climatiques. Les conséquences de tels développements sont susceptibles d'avoir des impacts variés sur différentes sociétés. D'où la nécessité de régimes juridiques internationaux qui garantiront que les efforts visant à préserver les avantages environnementaux globaux ne sont pas inversés ou annihilés par les actions des États adoptant des systèmes de valeur différents. Les protocoles internationaux destinés à créer différentes obligations étatiques en ce qui concerne la protection de l'environnement contiennent des incitations telles que des promesses d'accès aux nouvelles technologies, aux matières et aux substances réglementées qui ne sont fournies qu'aux membres des traités, et des interdictions d'exportation des produits manufacturés à partir de substances réglementées ou de procédés « interdits ».

Il est inévitable que, dans un monde divisé entre pauvres et riches, le fardeau de l'ajustement tende à être transféré de manière disproportionnée sur les sociétés pauvres qui n'ont pas la capacité de résister. Dans ce contexte, le développement local et régional et les priorités environnementales seront affectés, si les ressources et les institutions de ces pays accordent plus d'attention aux questions découlant de leurs obligations internationales qui sont essentiellement des contraintes imposées aux pauvres. Cette structure inéquitable des relations inter-étatiques à l'échelle mondiale appuie l'argument selon lequel il y a une globalisation positive (inclusion) de la région en ce qui concerne le respect des obligations internationales en vue de préserver des ressources environnementales communes telles que la diversité biologique et la biosphère, mais aussi une globalisation négative (exclusion) de la région en termes des connexions commerciales, financières et technologiques qui peuvent permettre à la région de prendre en compte des priorités environnementales telles que la désertification, l'eau et l'hygiène, les besoins énergétiques en matière de biomasse, la pauvreté urbaine, la pollution de l'air et l'élimination des déchets urbains. Les obligations multilatérales liées au commerce sont illustrées dans le Tableau 1 de l'Annexe à cette étude.

Les exportations vers les pays développés sont parfois soumises à des normes environnementales qui n'ont qu'un rapport lointain avec l'utilisation durable des ressources. Par exemple, les importateurs pour-

Deuxième partie

L'interface entre le système commercial
multilatéral
et les accords multilatéraux sur l'environne-
ment

1.

La convention sur les changements climatiques et les régimes commerciaux

Lucas Assunção (Brésil), Cnuccd

Les synergies et les conflits entre les mesures d'atténuation des changements climatiques et les politiques et les règles commerciales peuvent résulter :

- des pertes et/ou gains de compétitivité ;
- des aspects discriminatoires potentiels des mesures relatives aux changements climatiques qui portent atteinte aux principes fondamentaux des règles de l'OMC ;
- de la création de nouveaux types d'obstacles au commerce, mais aussi d'opportunités commerciales ;
- du contexte dans lequel les politiques relatives des changements climatiques et les politiques commerciales sont en interaction. Une fois que les mesures ont été mises en œuvre pour répondre aux engagements du protocole de Kyoto, des frictions pourraient survenir avec l'évolution d'un système commercial multilatéral attaché à venir à bout du protectionnisme.

Les changements climatiques sont un effet externe¹ qui, jusqu'ici, n'a pas été internalisé dans les procédés de production, les coûts des facteurs, les choix des consommateurs et les marchés de l'énergie. Le recours effréné à l'énergie des combustibles fossiles témoigne du peu de

NDLR : Les notes sont présentées à la fin de la deuxième partie, page 177.

cas fait de l'effet externe des changements climatiques : les politiques énergétiques actuelles omettent de prendre en compte les coûts de la stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêcherait des dommages catastrophiques potentiels (et donc de futurs coûts économiques). Ceci est un échec des politiques. Cet échec est dû en partie à l'approche des changements climatiques en tant que question environnementale isolée, alors que ces changements sont essentiellement un problème économique intersectoriel. Étant donné la multitude des sources d'émission de gaz à effet de serre, tant dans les pays développés que dans les pays en développement, les réponses en termes de politique nécessiteront un changement fondamental dans les modes de production et d'utilisation de l'énergie.

Le protocole de Kyoto² peut être un mécanisme important pour corriger l'échec des politiques climatiques et une avancée majeure en direction de l'internalisation des effets externes des changements climatiques. Le respect des engagements du protocole de Kyoto posera des défis de politique difficiles aux parties de l'annexe I (OCDE plus pays d'Europe de l'Est³). Elles auront à trouver des voies et moyens de réaliser des réductions suffisantes et efficaces en termes de coûts dans les émissions de gaz à effet de serre tout en essayant, dans le même temps, d'en minimiser les effets négatifs sur la production, l'emploi, les niveaux des exportations et, dernier point mais non le moindre, d'éviter les conflits avec les objectifs de libéralisation des échanges.

La présente étude soutient que la poursuite simultanée d'objectifs liés aux changements climatiques et au commerce ne se fait pas dans un cadre vide et que les conflits peuvent être évités ou minimisés si les règles de l'OMC sont examinées attentivement et si des efforts sont fournis au préalable pour garantir que les mesures relatives aux changements climatiques proposées s'y conforment. Elle suggère le démarrage précoce des consultations entre les membres de l'OMC et les parties à la convention sur les changements climatiques et souligne la nécessité de trouver d'autres voies et moyens de rehausser les synergies entre les régimes du commerce et du climat.

De la phase de négociation à la mise en œuvre

Les pays de l'annexe I engagés dans la mise en œuvre du protocole de Kyoto seront confrontés au dilemme d'atteindre leurs cibles de réduction d'émissions tout en s'efforçant de maintenir la compétitivité des entreprises nationales et d'exportation ; donc, de minimiser, au niveau national, les impacts économiques de l'observation du protocole⁴. Il devient donc crucial de comprendre comment et dans quelle mesure l'internalisation des effets externes des changements climatiques affectera la production sectorielle et les niveaux des exportations. Cette analyse permettrait aux gouvernements d'évaluer les coûts réels de la mise en œuvre et de les comparer aux avantages marginaux de la lutte contre les changements climatiques (de manière indirecte, les avan-

tages tirés d'une action sur les changements climatiques, aujourd'hui, peuvent être perçus comme des coûts sacrifiés pour s'adapter aux impacts ou aux dommages des futurs changements climatiques)⁵.

Les négociations en cours sur les changements climatiques montrent qu'il reste beaucoup à faire pour définir les éléments clés du protocole de Kyoto, notamment ses mécanismes de flexibilité⁶, mais n'ont pas comporté de discussions sur les implications commerciales des politiques relatives aux changements climatiques. La prochaine phase des négociations dépendra du rythme des ratifications, car le protocole de Kyoto nécessite, pour entrer en vigueur, cinquante-cinq ratifications dont celles des parties de l'annexe I qui comptent pour au moins 55 % des émissions de dioxyde de carbone de l'annexe I, en 1990. En juin 1999, 84 pays avaient signé le protocole et neuf l'avaient ratifié : tous les neuf sont des pays en développement (c'est-à-dire les pays non annexe I de la convention sur les changements climatiques).

Un aspect important du protocole est qu'il permet aux parties assez de flexibilité pour choisir les instruments de politique afin de faire face à leurs engagements⁷. Il spécifie les cibles de réduction d'émissions par pays dans la période 2008-2012, mais ne spécifie pas que les interventions de politique doivent prendre en compte un secteur économique spécifique (par exemple, le transport), un produit énergétique spécifique (tel que le pétrole, le charbon ou le gaz naturel) ou un outil de politique spécifique (par exemple, un impôt sur l'énergie ou sur les émissions carboniques). Ceci permet aux pays de rechercher des voies et moyens optimaux de réaliser des réductions d'émission de gaz à effet de serre et d'adapter leurs stratégies en matière de changements climatiques à la situation et aux caractéristiques spéciales de leurs économies.

La discussion qui suit se concentrera exclusivement sur les implications commerciales des mesures introduites au niveau national par les parties de l'annexe I pour réaliser leurs cibles au titre du protocole de Kyoto. Parmi les mesures relatives aux changements climatiques ayant des implications commerciales possibles, il y a, par exemple, les subventions et les incitations fiscales, les normes de rendement énergétique, les politiques de marchés publics, l'éco-étiquetage et les ajustements fiscaux à la frontière associés à un impôt sur les émissions carboniques ou sur l'énergie⁸.

Changements climatiques effectifs et questions de politique commerciale

Du point de vue d'un gouvernement isolé, les mesures relatives aux changements climatiques devraient théoriquement être neutres en ce qui concerne les recettes, tout en s'attachant à rester compatibles avec les règles de l'OMC. Pour la communauté internationale, le défi est d'atteindre les objectifs à la fois du cycle d'Uruguay et du protocole de Kyoto en rehaussant la synergie entre les politiques et en évitant les

conflits découlant de mesures commerciales discriminatoires unilatérales.

Bien que l'article 3.5 de la convention sur le climat renferme ce principe général⁹ – qui est de nouveau réaffirmé dans l'article 2.3 du protocole de Kyoto¹⁰ – il y a une lacune manifeste dans l'analyse des implications commerciales potentiellement très coûteuses de mesures telles que les subventions, les incitations fiscales et les normes de rendement énergétique relatives aux changements climatiques, ainsi que dans celle des réactions (sanctions) à ces mesures. Plusieurs autres mesures, y compris les politiques de marchés publics, l'éco-étiquetage et les ajustements fiscaux à la frontière associé à l'impôt sur l'énergie ou sur les émissions carboniques ont également été envisagées par les parties de l'annexe I et nécessiteront certainement un examen plus attentif.

Subventions

Une subvention est généralement définie comme une contribution ou un avantage financier conféré par un gouvernement à des industries nationales. Plus spécifiquement, elle prend la forme de transferts directs ou de garanties de prêt, d'incitations fiscales telles que les crédits d'impôt, la fourniture de biens et de services autres que des infrastructures générales ou des paiements directs à un mécanisme de financement. N'importe laquelle de ces options, ou une combinaison de celles-ci, peut être utilisée par une partie de l'annexe I pour introduire des incitations pour les entreprises nationales et réaliser des réductions d'émissions. Un exemple typique serait un régime de subventions visant à promouvoir l'utilisation de l'énergie renouvelable (sans émissions) ou à réduire la consommation d'énergie fossile (par exemple par la promotion active du gaz naturel comme substitut à l'énergie à base de charbon).

En introduisant des incitations sous forme de subventions pour les entreprises nationales, les gouvernements s'efforceront manifestement d'encourager le développement industriel et, dans le même temps, de réaliser des réductions d'émissions présentes ou futures de gaz à effet de serre. Toutefois, si le secteur où de telles subventions sont introduites est ouvert de manière significative au commerce international, de telles subventions courent le risque potentiel d'être contestées au titre des règles de l'OMC. Aux termes de l'art. 5 de l'accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires, elles pourraient donner lieu à une action en tant que subventions discriminatoires et incitations fiscales causant « des effets défavorables pour les intérêts (commerciaux) d'autres Membres ».

Les subventions pourraient être qualifiées d'illégales au titre de l'OMC si elles sont :

- accordées spécifiquement à une entreprise ou à une industrie particulière dans un pays ;

- liées aux exportations d'un produit subventionné ;
- subordonnées à l'utilisation d'intrants locaux plutôt qu'importés ;
- jugées causer « des effets défavorables » aux concurrents étrangers¹¹.

La plupart des régimes de subventions visant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre seraient considérés comme « spécifiques » au titre de l'accord de l'OMC sur les subventions et relèveraient du premier critère énoncé ci-dessus. Par ailleurs, il peut être assez compliqué de définir des « effets défavorables », mais ceci n'empêcherait pas un pays abritant des producteurs concurrents d'initier un différend à l'OMC si ceux-ci estiment que la subvention réduit leur part de marché ou établit une discrimination contre leurs exportations. On peut en effet concevoir que dans les secteurs économiques clés, plusieurs des régimes de subventions actuellement envisagées pour réduire les émissions d'industries spécifiques aillent à l'encontre des règles de l'OMC. Les conflits potentiels avec les règles commerciales pourraient alors devenir réels – et constituer un obstacle réel à la politique relative aux changements climatiques. Le risque de conflit sera plus élevé, en fonction de la pertinence d'un certain secteur pour les réductions d'émissions des parties de l'annexe I et de l'importance des flux commerciaux dans ce secteur spécifique.

Il y a, toutefois, un type particulier de subvention ne donnant pas lieu à une action et compatible avec les règles de l'OMC. L'article 8.2. (c) de l'accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires permet une exception pour une subvention ponctuelle introduite pour compenser des accroissements des coûts de production d'entreprises s'adaptant à de nouvelles réglementations environnementales. Malheureusement, une telle clause d'exception impose des limites au recours aux subventions à des fins de changements climatiques. Par exemple, la subvention doit être limitée aux nouveaux équipements et les investissements restreints à 20 % des coûts encourus pour l'adaptation¹². Ceci pourrait être utile pour atténuer les changements climatiques, particulièrement en aidant les entreprises industrielles nationales à s'adapter au « premier choc » résultant de la mise en œuvre du protocole de Kyoto. Un exemple concret pourrait être une subvention destinée à encourager des secteurs industriels à adopter de nouvelles installations chaleur et électricité combinées, qui ont un potentiel considérable de réduction d'émissions¹³. Une telle mesure de subvention visant à accroître la cogénération industrielle serait dans le même temps compatible avec l'OMC, d'un très bon rapport coût-efficacité et réduirait les émissions de CO₂ de l'industrie. Toutefois, ce type de mesure ne serait qu'un élément de la stratégie générale de réduction des gaz à effet de serre d'un pays.

Si et quand les membres de l'OMC reconnaissent la nature fondamentalement économique de la convention sur les changements climatiques et de son protocole de Kyoto, d'autres types de subventions ne donnant pas lieu à une action pourraient être autorisés, peut-être à travers une déclaration interprétative ou amendement, de l'article 8.2. (c) de

l'accord de l'OMC sur les subventions. À cet égard, G. Sampson fait une proposition intéressante pour réconcilier les questions du commerce et de l'environnement au sein de l'OMC « par la rédaction d'un Mémorandum sur l'interprétation, comme cela avait été le cas pour certains articles du GATT dans le Cycle d'Uruguay »¹⁴.

Outre l'exception mentionnée ci-dessus, un examen attentif de l'accord sur les subventions peut permettre une certaine flexibilité supplémentaire en ce qui concerne sa règle stricte sur la spécificité. Une subvention est considérée comme non « spécifique », donc ne donnant pas lieu à une action, s'il y a des critères objectifs et juridiquement applicables régissant le droit de bénéficier de la subvention ainsi que son montant et déterminant si le droit de bénéficier de la subvention est automatique pour toute entreprise répondant aux critères¹⁵. Ces critères ou conditions devront être neutres, ce qui veut dire qu'ils ne favoriseraient pas certaines entreprises par rapport à d'autres, et qu'ils seraient de caractère économique et d'application horizontale. On pourrait soutenir que si le droit de bénéficier d'une subvention, et le montant de cette subvention étaient directement liés à des critères concrets – par exemple le rendement ou l'intensité énergétiques – la subvention pourrait ne pas être considérée comme « spécifique », même si elle ne s'appliquait qu'à une entreprise ou une industrie et était donc parfaitement compatible avec les règles de l'OMC et les politiques relatives aux changements climatiques.

En outre, les parties de l'annexe I peuvent chercher à appuyer les efforts de leurs industries visant à développer des produits et des technologies respectueux du climat à travers des projets conjoints de recherche et de développement tels que le Clean Car Initiative américain ou des programmes d'incitation tels que les prix américains golden carrot. Dans certaines limites, cette assistance à la recherche est autorisée par les règles de l'OMC relatives aux subventions, bien qu'en règle générale, ces mesures ne semblent pas être très efficaces en termes de réalisation des réductions d'émission de gaz à effet de serre¹⁶.

Finalement, la discussion ci-dessus semble prouver qu'il y a le besoin clair d'un examen attentif des règles de l'OMC durant la formulation des mesures relatives aux changements climatiques pour les parties au protocole de Kyoto de l'annexe I, particulièrement si elles sont également des acteurs globaux dans le système commercial multilatéral. J. H. Jackson¹⁷ nous rappelle toutefois certains des cas hypothétiques épineux qui tarauderont les décideurs durant la phase d'observation des engagements du protocole de Kyoto. Un premier cas indique la possibilité pour un pays importateur d'imposer des droits compensatoires aux exportations d'un pays qui a introduit des subventions dans certains de ses secteurs manufacturiers pour réduire les émissions de gaz à effet de serre survenant dans le procédé de production de ces exportations. Le recours à des droits compensatoires serait-il approprié dans de tels cas ou faudrait-il définir une exception spéciale pour des mesures convenues de manière multilatérale et non discriminatoires relatives aux changements climatiques ?

Un second cas a trait au manque de règles environnementales significatives (ou de politiques relatives aux changements climatiques) dans un pays exportateur et aux plaintes possibles de « concurrence déloyale pour les importations » de la part d'un pays importateur. Le pays importateur pourrait-il prétendre que l'absence de politiques relatives aux changements climatiques chez son partenaire commercial équivaut à une « subvention » et imposer des droits compensatoires ? Jackson fait valoir que ceci place le problème « sur un terrain glissant » étroitement lié à l'ensemble de la controverse sur les « procédés et méthodes de production » (PMP), qui n'a pas encore été clairement résolue à l'OMC. Les règles de l'OMC ne sont pas établies sur la base des procédés et des méthodes utilisées pour fabriquer un produit étranger¹⁸. De même, un pays exportateur peut prétendre que l'absence de mesures relatives aux changements climatiques dans un pays importateur est de facto un obstacle à la compétitivité de ses exportations, et pourrait donc être perçue comme un dispositif protectionniste effectif.

Les règles actuelles de l'OMC sur les subventions sont d'une très grande utilité pour diverses raisons et il n'est peut être pas souhaitable de les modifier. Un examen attentif de ces règles est une condition nécessaire et impérative pour éviter les conflits commerciaux découlant de la mise en œuvre du protocole de Kyoto, mais peut ne pas être suffisant. Il faut davantage de travail analytique pour clarifier les situations complexes résultant du régime relatif aux changements climatiques et de son interface avec le régime commercial multilatéral.

Normes de rendement énergétique

Dans ses efforts visant à accroître le rendement énergétique et à réduire les émissions de gaz à effet de serre, un gouvernement peut fixer des normes d'émission élevées pour des produits tels que les automobiles vendues ou importées dans leurs pays. Ceci ne porterait atteinte aux règles de l'OMC si ces normes sont appliquées en conformité avec la règle du traitement national. Des problèmes pourraient néanmoins se poser si ces réglementations étaient conçues de manière à pénaliser effectivement les entreprises étrangères par rapport aux entreprises nationales. Un conflit potentiellement grave est survenu dans le contexte des normes d'émission proposées par le ministère du Transport du Japon pour le contrôle des émissions de dioxyde de carbone (CO₂), dans le cadre, semble-t-il, de la politique du Japon pour atteindre les cibles au titre du protocole de Kyoto.

En décembre 1998, les responsables de l'UE avaient annoncé qu'ils interpelleraient le Japon à l'OMC si ce pays mettait en œuvre ces nouvelles normes d'émission. Les constructeurs d'automobiles européens soutiennent que les normes sont en fait fondées sur le poids des véhicules et que les règles projetées par le Japon affecteraient les importations de voitures de gamme intermédiaire et de luxe, précisément un segment de marché où les Européens ont un avantage comparatif. Dans

le même temps, les voitures japonaises ayant des taux de consommation de carburant plus élevés répondaient facilement à ces normes.¹⁹ Le 11 janvier 1999, le Japon est allé plus loin en avisant le comité des obstacles techniques au commerce de l'OMC qu'en avril 1999, il introduirait de nouvelles normes de rendement de la consommation énergétique pour les voitures particulières²⁰. Le Japon a justifié les mesures comme un moyen de promouvoir le rendement énergétique afin de faire face aux préoccupations croissantes relatives à la consommation énergétique et aux changements climatiques.

En principe, les règles de l'OMC ne permettent pas de mesures unilatérales qui sont restrictives pour les échanges. L'accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce²¹, par exemple, exige que « l'élaboration, l'adoption ou l'application [des règlements techniques affectant les produits importés] n'aient ni pour objet ni pour effet de créer des obstacles non nécessaires au commerce international »²². Toutefois, si les règlements ne sont « pas plus restrictifs que nécessaires pour réaliser un objectif légitime », ils peuvent être autorisés au titre de l'accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce. L'article 2.2 de cet accord permet une certaine flexibilité pour les règlements introduits aux fins de quelques « objectifs légitimes », notamment la sécurité nationale, la prévention de pratiques de nature à induire en erreur, la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux, la préservation des végétaux ou la protection de l'environnement. La question serait alors de prouver qu'un règlement spécifique est le moins restrictif au commerce et qu'il est nécessaire pour lutter contre les changements climatiques. Ces critères pourraient être établis par une norme de rendement énergétique convenue au niveau multilatéral. En outre, l'article 2.5 de l'accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce stipule qu'un règlement est présumé ne pas contenir d'obstacles non nécessaires au commerce international s'il est établi en conformité avec les « normes internationales pertinentes ».

L'examen d'un différend concret pourrait fournir un éclairage sur les types de mesures qui pourraient être compatibles avec l'OMC. Dans le récent groupe spécial sur les impôts sur les automobiles, l'UE a contesté les prescriptions américaines CAFE (Corporate Average Fuel Economy requirements - 1994) et l'impôt américain sur les voitures à forte consommation d'essence - gas guzzler tax - en se fondant sur le fait que ces lois avaient des répercussions défavorables sur les constructeurs de l'UE. Les prescriptions du CAFE pénalisent les constructeurs de voitures qui ne satisfont pas aux normes de rendement moyen pour leurs ventes aux États-Unis. L'impôt sur les voitures à forte consommation d'essence est prélevé sur les modèles de voitures ayant des niveaux de consommations inférieurs à 22,5 miles par gallon. Les deux lois permettent aux constructeurs de faire la moyenne, ce qui, peut-on soutenir, permet aux constructeurs américains d'éviter l'impôt²³. Étant donné les lignes limitées de modèles de luxe fabriquées par de nombreux constructeurs européens, ces construc-

teurs ne seraient pas en mesure de tirer pleinement profit des dispositions permettant d'établir des moyennes. Ils seraient donc pénalisés et imposés.

Le groupe spécial a maintenu l'impôt sur les voitures à forte consommation d'essence, mais non les normes CAFE. En analysant cet impôt, le groupe spécial n'a pas considéré les voitures qui pouvaient faire plus de 22,5 miles par gallon comme des voitures « similaires » à celles qui consomment plus et font moins de 22,5 miles par gallon, et pourraient donc être traitées différemment aux termes de l'article. Goldberg²⁴ déclare que ceci pourrait « laisser entendre que, dans l'avenir, les restrictions commerciales qui font une discrimination entre des produits sur la base de leur rendement énergétique ne devraient pas être en conflit avec les règles de l'OMC ». Il ajoute toutefois, rapidement, une mise en garde : « les Groupes spéciaux du GATT et de l'OMC ne sont pas liés par les décisions des Groupes spéciaux antérieurs et on les a vus arriver à des conclusions diamétralement opposées sur des questions identiques ».

Goldberg suggère que « le Groupe spécial a semblé plus préoccupé par la création de catégories de produits sur la base de l'origine et de la propriété. Ainsi, bien que les voitures étrangères et nationales soient, pourrait-on dire, traitées de la même façon (ou au moins de façon parallèle) et en dépit du fait que le Groupe spécial n'a pu démontrer que les voitures étrangères subissaient un plus grand préjudice aux termes de la loi que les voitures au niveau national, le Groupe spécial a établi que la loi CAFE violait le GATT » car elle est spécifique aux voitures étrangères commercialisées sur le marché américain. L'enseignement que l'on peut en tirer pour les futures mesures unilatérales est simple : il faudrait éviter les distinctions faites sur la base de l'origine, de la propriété, du fabricant d'un produit, ou de son importateur. Il semble cependant, à partir de l'affaire des impôts sur les automobiles, qu'il pourrait y avoir un grand nombre de mesures commerciales compatibles avec l'OMC qu'un pays peut adopter unilatéralement pour mettre en œuvre ses engagements au titre du protocole de Kyoto. La principale question revient à savoir si la mesure est conçue en vue d'une protection discriminatoire de la production nationale, ou entraîne cette protection. Si tel n'était pas le cas, elle ne transgresserait pas les règles de l'OMC.

Une voie alternative et moins conflictuelle que les mesures unilatérales pour atteindre les cibles du protocole de Kyoto est la mise en œuvre conjointe de normes de rendement énergétique par les parties de l'annexe I²⁵. Du point de vue du commerce, une approche harmonisée est manifestement avantageuse. En premier lieu, des mesures harmonisées sont moins susceptibles d'être discriminatoires, au moins entre parties, car les négociateurs chercheraient à les rendre neutres sur le plan du commerce pour s'assurer le plus grand nombre d'adhérents à l'accord. Goldberg soutient toutefois que « l'histoire de la loi CAFE semble indiquer que la prescription de neutralité sur le plan commercial pourrait rendre plus difficile la mise en œuvre par les instances

législatives nationales ». En second lieu, les futurs groupes spéciaux à l'OMC peuvent être en faveur de règlements ou de normes qui sont explicitement imposés et convenus au niveau multilatéral par le régime relatif aux changements climatiques post-Kyoto²⁶. En effet, comme on en a discuté plus haut, l'article 2.5 de l'accord sur les obstacles techniques au commerce prévoit qu'un règlement technique adopté en conformité avec une norme internationale pertinente « sera présumé ne pas créer un obstacle non nécessaire au commerce international ».

Autres mesures relatives aux changements climatiques

Les deux questions débattues ci-dessus montrent clairement qu'il y a un potentiel tant de synergie que de conflit entre les politiques commerciales et celles relatives aux changements climatiques. Un examen plus attentif des règles de l'OMC semble absolument nécessaire pour prévenir les conflits commerciaux découlant de l'observation du protocole de Kyoto. Il est impératif de procéder à une analyse plus poussée de la synergie possible entre les politiques commerciales et celles relatives aux changements climatiques. Il faudra également prendre en compte plusieurs autres mesures relatives aux changements climatiques avec des implications commerciales claires, telles que les politiques de marchés publics, l'éco-étiquetage et les ajustements fiscaux à la frontière associés à l'impôt sur les émissions carboniques ou sur l'énergie.

L'introduction de critères d'émissions de gaz à effet de serre dans les politiques en matière de marchés publics pourrait être un moyen efficace d'encourager un plus grand rendement énergétique et de réaliser des réductions d'émissions considérables. Ces critères pourraient s'appliquer aux émissions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation et de l'élimination de produits achetés par les départements ministériels, mais aussi à leurs procédés et méthodes de production (PMP). Les règles de l'OMC ne permettent pas la discrimination à l'égard des importations sur la base des PMP. Ceci veut dire qu'un gouvernement pourrait être sanctionné s'il faisait une discrimination entre des produits sur la base des niveaux d'émission de gaz à effet de serre générés au cours de leur production. Un exemple en serait la préférence pour l'électricité générée par des centrales hydroélectriques et la discrimination à l'égard de l'électricité générée à partir du charbon.

Le principal corps de règles et de procédures internationales régissant les relations entre « la passation de marchés verts » et le libre-échange se trouve actuellement dans l'accord sur les marchés publics²⁷. Il s'agit d'un accord en dehors des règles de l'OMC qui interdit les mesures créant des obstacles non nécessaires au commerce mais qui,

selon Cosbey et Cameron, « semble permettre une discrimination fondée sur les PMP ». Étant donné le flux commercial considérable de biens et de services sous la rubrique des marchés publics²⁸, les politiques relatives aux changements climatiques pourraient créer une synergie fructueuse avec les règles commerciales au titre de l'accord relatif aux marchés publics.

Le moteur des régimes d'éco-étiquetage est le recours aux préférences des consommateurs, plutôt qu'à des mesures réglementaires coûteuses et des mécanismes de marché qui pourraient être difficiles à mettre en œuvre. Les éco-étiquettes peuvent informer les consommateurs sur les différents niveaux d'émission de gaz à effet de serre non seulement associés à l'utilisation ou à l'élimination des produits, mais aussi à leur procédé de production. En plus de la controverse relative aux PMP, qui est toujours inévitable avec le recours aux éco-étiquettes liées aux mesures d'atténuation des changements climatiques, les programmes d'éco-étiquetage (même volontaires) n'ont pas été jusqu'ici en mesure de passer le test de la discrimination commerciale de l'OMC. Le manque apparent de transparence dans le développement des éco-étiquettes et les allégations d'usage abusif récurrent aux éco-étiquettes à des fins protectionnistes cachées ont laissé certains pays en développement membres de l'OMC très méfiants vis-à-vis du recours aux systèmes d'éco-étiquetage.

Il ne fait aucun doute que le respect des cibles du protocole de Kyoto ramènera les propositions relatives à l'impôt sur les émissions carboniques ou sur l'énergie au premier rang des options de politique. L'instauration des ajustements fiscaux à la frontière devient alors impérative pour contrebalancer les asymétries de compétitivité qui en résultent. Ces ajustements permettraient aux exportations d'entrer en concurrence sur un pied d'égalité sur les marchés étrangers où les impôts sur les émissions carboniques ou sur l'énergie n'ont pas été introduits. Toutefois, concernant les importations, un ajustement similaire pourrait ne pas être compatible avec l'OMC et, potentiellement, entraîner un conflit commercial. À cet égard, il serait important d'évaluer l'expérience de la Norvège concernant son impôt de longue date sur le CO₂ et l'impact que ceci a eu sur les échanges avec ses principaux partenaires commerciaux au cours des années. On ne peut toutefois éluder le fait que les ajustements fiscaux à la frontière appliqués aux importations seront contestés comme étant illégaux au titre du GATT, car ils n'imposent pas des droits sur des produits en train d'être effectivement commercialisés, mais taxent indirectement les émissions d'énergie ou de carbone associées à leurs procédés de production.

Si les questions débattues ci-dessus sont rarement soulevées lors des négociations soit à l'OMC, soit sur le protocole de Kyoto, les parties à la convention sur les changements climatiques visées à l'annexe I sont de plus en plus préoccupées des implications commerciales des politiques potentielles relatives aux changements climatiques. En exemple, l'Agence internationale de l'énergie (AIE) a tenu un atelier international, en avril 1999, pour procéder à des échanges sur les expériences

des pays de l'OCDE dans la conception et la mise en œuvre des politiques et des mesures visant à réduire les émissions découlant de la production et de l'utilisation de l'énergie. Parmi les conclusions clés, il y eut les suivantes :

(a) les pays peuvent tirer profit des échanges d'information sur les politiques et les mesures ;

(b) de nouvelles politiques et mesures au niveau national sont requises dans le secteur de l'énergie pour réaliser les cibles de réduction d'émissions convenues au titre du protocole de Kyoto ;

(c) la mise en œuvre d'instruments économiques tels que les impôts nécessitent des mesures d'accompagnement pour prendre en compte les préoccupations sociales et de compétitivité ;

(d) les émissions de CO₂ provoquées par le transport connaissent une hausse rapide et très peu de politiques semblent jusqu'ici avoir eu des impacts significatifs sur cette tendance.

Conclusion

Le protocole de Kyoto sera une première étape importante en vue de l'internalisation des effets externes des changements climatiques et représentera potentiellement l'effort le plus louable, de la part de la communauté internationale, pour traduire dans la pratique le concept de développement durable. Toutefois, on n'a pas, jusqu'ici, demandé au régime des changements climatiques, de manière suffisamment sérieuse, de prendre en compte la nécessité de coordonner les politiques, notamment la politique commerciale. Ceci pourrait devoir changer assez rapidement dès l'entrée en vigueur du protocole de Kyoto. Il peut être nécessaire de revisiter et éventuellement de renforcer la formulation de l'article 3.5 de la convention sur les changements climatiques et de l'article 2.3 du protocole de Kyoto, afin de rehausser la cohérence entre les politiques commerciales, celles relatives aux changements climatiques et les politiques de développement.

Étant donné la complexité des solutions de politique requises pour s'attaquer au problème des changements climatiques globaux, il semblerait bien préférable de renforcer la convention sur les changements climatiques à travers le protocole de Kyoto et d'autres protocoles futurs possibles que de proposer des amendements aux règles de l'OMC pour réaliser les objectifs de la convention sur les changements climatiques. La discussion ci-dessus, bien que de portée limitée, montre qu'il y a un potentiel de conflit entre les règles commerciales de l'OMC et les mesures prises pour atténuer les changements climatiques au titre du protocole de Kyoto. Toutefois, dans de nombreux cas, il est possible d'éviter ou de minimiser ces conflits par un examen attentif des règles du GATT/OMC et par des efforts précoces pour s'y conformer.

Par ailleurs, les réponses en termes de politiques pour atteindre les cibles du protocole de Kyoto se concentreront essentiellement sur les gaz à effet de serre émis par les procédés et les méthodes de production.

Une reconnaissance précoce par les membres de l'OMC du fait que la convention sur les changements climatiques est effectivement un accord économique important, ayant des implications commerciales importantes, sera à la fois efficace en termes de coût et une opportunité parfaite de renforcer la perception des implications commerciales de la controverse relative aux PMP.

La discussion sur les subventions et les normes de rendement énergétique laisse penser que des mesures adoptées de manière transparente et convenues au niveau multilatéral peuvent être compatibles avec l'OMC. En outre, le texte d'accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce donne à une réglementation adoptée conformément aux normes internationales standards une « présomption de conformité » avec ses disciplines. Ceci aboutit à la conclusion que des mesures prises conformément à des recommandations ou à des directives de la convention sur les changements climatiques seraient certainement plus acceptables que des mesures prises unilatéralement. Ceci peut se traduire en appel fort en faveur du multilatéralisme, un principe fondamental du régime commercial mondial.

Poursuivre simultanément des objectifs liés aux changements climatiques et au commerce peut générer à la fois des situations de conflit et de synergie. Les conflits peuvent toutefois être évités ou minimisés si les règles de l'OMC sont attentivement évaluées et si des efforts sont fournis, au préalable, pour garantir que les mesures de changements climatiques proposées se conforment à ces règles. Le respect des cibles du protocole de Kyoto présentera des défis de politique difficiles pour les décideurs des parties de l'annexe I, avec une interaction manifeste avec les règles commerciales multilatérales. Il semble impératif de mener un travail analytique supplémentaire pour clarifier les situations complexes découlant du régime des changements climatiques et de son interface avec le régime commercial multilatéral.

L'établissement d'un groupe de travail conjoint OMC/CCCC – se concentrant spécifiquement sur une plus grande cohérence entre le commerce, les changements climatiques et la politique de développement – pourrait être une première étape pour aider à maximiser les synergies tout en minimisant le potentiel de conflit. Le groupe de tra-

NDLR : Les notes sont présentées à la fin de la deuxième partie, page 177.

vail conjoint pourrait suivre les exemples d'associations similaires, telles que le groupe de travail conjoint CCCC/GIEC, et axer les débats sur les aspects techniques et les implications commerciales des mesures spécifiques envisagées dans la phase de mise en œuvre du protocole de Kyoto. Ceci aurait le double avantage de porter l'examen de politiques spécifiques relatives aux changements climatiques – et leurs effets sur le commerce et le développement – à un niveau multilatéral et de garantir une compatibilité étroite avec les règles de l'OMC.

En analysant les situations de synergie et de conflit potentiels, le groupe de travail conjoint OMC/CCCC apporterait une contribution inestimable à la fois aux régimes des changements climatiques et aux régimes commerciaux. Il pourrait également aider à faire avancer la mise en œuvre du protocole de Kyoto. Un résultat concret de cet effort de coopération pourrait être, par exemple, une nouvelle interprétation de la clause d'exception dans l'article 8.2.c de l'accord de l'OMC sur les subventions. Ceci pourrait se faire par l'adoption du « mémorandum sur l'interprétation » proposé, spécialement conçu pour aider dans l'énorme défi de la lutte contre les changements climatiques.

2.

La convention sur la biodiversité et les droits sur la propriété intellectuelle en Afrique : bio-colonialisme ou l'avenir aujourd'hui ?

Robert J. L. Lettington (Kenya),
International Centre for Insect Physiology and Ecology

Introduction

« Ceux qui rêvent à la lumière du jour sont des hommes dangereux car ils peuvent transformer leurs rêves en réalité »³⁰

Le blé qui combat l'ostéoporose, la banane qui fournit le vaccin contre la poliomyélite, les chèvres qui produisent des produits pharmaceutiques, les plantes qui se suicident sur commande, la création d'organismes vivants à partir de composants purement synthétiques... on pourrait penser que cette liste relève des rêves et des cauchemars de la science fiction, mais toutes ces innovations sont soit déjà en utilisation, soit sur le point d'être commercialisées. La biotechnologie, ou plus précisément la science de la vie, a déjà transformé le monde au-delà de tout ce que l'on pouvait imaginer il y a 20 ou 30 ans. Nombre de ces avancées qui ont démarré avec les découvertes de Francis Crick et James Watson doivent, par la suite, leur existence au travail de pionniers, de généticiens tels que Sibley et Ahlquist³¹ et semblent déjà laisser ce que l'on a appelé la « révolution verte » dans l'ombre. Certains scientifiques sont en train d'annoncer une nouvelle révolution qui rivalisera avec la révolution industrielle. Nous sommes actuellement en train de mener des expériences sur la substance même de la vie. Toutefois, comme pour la révolution industrielle, ce bond futuriste qui a eu lieu dans le monde développé, et qui peut s'avérer être la « révolution génétique », doit beaucoup de son existence aux matières premières et, dans une certaine mesure, aux marchés³² du monde en développement. Ce revirement apparemment cyclique dans le cours des événements a mené à la création du terme « bio-colonialisme ».

Adpic contre CDB

Les sciences de la vie tournent autour de la manipulation fondamentale des organismes vivants pour produire des organismes avantageux dans n'importe quelle caractéristique recherchée. Les deux accords internationaux qui prennent en compte ce domaine le plus directement sont l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce (Adpic) du cycle Uruguay du GATT (1994) et la convention des Nations unies sur la diversité biologique, CDB, (1992). Le premier pour le contrôle qu'il exerce sur les droits de propriété intellectuelle à travers le monde, c'est-à-dire le droit d'utiliser toute innovation, et la seconde, par le fait qu'elle établit des principes pour la gestion de la biodiversité à travers le monde, des matières premières des sciences de la vie. Les domaines critiques de convergence ou de conflit, selon les points de vue, entre ces deux traités sont ceux tels que l'accès aux ressources génétiques (article 15 de la CDB), le transfert de technologie (articles 15, 16 et 19 de la CDB) et les connaissances traditionnelles (articles 8 et 10 de la CDB). Bien que la CDB soit large dans ses termes et ses normes, elle renvoie habituellement à des questions spécifiques plutôt qu'à des principes généraux – elle parle directement des connaissances traditionnelles, du transfert de technologie etc. L'accord sur les Adpic opère dans le sens inverse, en posant des principes généraux sans faire référence à des situations spécifiques – il parle du traitement national (article 3), des normes minimales pour les brevets (section 5, articles 27 - 34), etc. Pour comprendre les origines de ces différences, il est important d'examiner le calendrier et les groupes d'intérêt qui en ont résulté pour les négociations des deux traités.

Les négociations ont été simultanées³³ mais se sont déroulées dans des lieux totalement différents, celles de la CDB, essentiellement au siège du programme des Nations unies pour l'environnement à Nairobi, au Kenya, et celles pour les Adpic, à travers la planète³⁴. Il en résulte des difficultés logistiques manifestes, même pour les pays riches. Comme tous les pays accordent plus d'intérêts aux avantages immédiats du commerce qu'aux avantages vagues de la gestion de l'environnement, les Adpic sont passés en second plan. Les Adpic, faisant partie du système GATT-OMC, ont été essentiellement perçus comme des questions commerciales présentant un intérêt manifeste pour les bureaux de la propriété intellectuelle. Par contre, la CDB était perçue comme une question environnementale. En conséquence, les personnes intervenant dans les négociations des Adpic étaient généralement des responsables des ministères du Commerce, des professionnels de la propriété intellectuelle et des lobbies industriels privés. Par contre, ce sont des responsables des ministères/agences de l'environnement et des lobbies des ONG qui ont dominé les négociations de la CDB. La plupart des parties n'ont pas été en mesure de reconnaître les connexions fondamentales entre les deux accords. Certains estimaient qu'un traité prévaudrait sur l'autre dans le domaine présentant un intérêt pour eux, et ceux qui

ne disposaient pas des ressources pour participer efficacement aux deux instances ont fixé leur priorité. Dans le même temps, il y avait également une participation plus cynique aux deux instances par certains groupes, « Nous voulons opérer là où nous savons que nous serons entendus et que nous pourrions dominer ». Les résultats les plus évidents de ces divergences sont des positions telles que celles des États-Unis sur la CDB³⁵ et celles de nombreux pays en développement sur les Adpic et sur l'OMC en général³⁶.

Aucun des groupes n'a donc été en mesure de prévoir les complications possibles qui pouvaient découler des deux traités. Sont-ils en conflit³⁷, si oui, comment³⁸ ? Comment le résoudre³⁹ ? Le conflit étant souvent nié, et les deux groupes s'avérant incapables de communiquer, ils recherchent donc un arrangement à l'amiable et équitable pour avancer. Ceci s'applique souvent tout autant aux relations entre les ministères et les départements ministériels qu'aux confrontations entre les ONG et l'industrie privée. Cette polarisation est particulièrement inutile car il y a encore beaucoup de débats sur la question de savoir s'il fallait abandonner la CDB ou les Adpic et les incorporer l'un dans l'autre. Cette position iconoclaste est encouragée par les extrémistes des deux camps qui refusent de voir qu'aucun des traités ne disparaîtra dans un proche avenir.

Les Adpic et la CDB peuvent ne pas sembler être en conflit, alors qu'ils le sont effectivement car aucun d'eux n'a été élaboré de manière à entraîner un conflit, ou à empiéter sur la sphère de l'autre. Les points communs n'ont pas été examinés de manière approfondie, car immédiatement considérés comme conflictuels.

Des modifications mineures pourraient suffire pour créer une véritable synergie entre les deux accords, mais très peu d'efforts sont faits dans cette direction. Ceci est illustré par l'état généralement peu satisfaisant de la communication entre, d'une part, l'Organisation mondiale du commerce – OMC – et des entités telles que le secrétariat de la CDB, le programme des Nations unies pour l'environnement en général et de l'autre, la communauté des ONG⁴⁰. C'est l'OMC qui, le plus souvent, est tenue pour entièrement responsable de ce manque de communication. Si, dans une large mesure, ceci peut se justifier par la structure et les pratiques insulaires et plutôt élitistes de l'OMC, il faut également blâmer le manque d'initiative de certaines autres organisations intergouvernementales ainsi que l'excès d'hostilité déclarée de nombreuses ONG.

Qu'est-ce que l'OMC ?

Un autre élément au centre de cette confusion est la nature de l'OMC elle-même, ce qu'elle est réellement. La réponse immédiate est aisée, c'est l'organe que régit le commerce mondial. L'OMC, ou au moins son secrétariat, a essentiellement un rôle de facilitateur. Elle n'interprète pas vraiment les accords qu'elle administre car ceci est fait

principalement par les gouvernements nationaux, avec des opinions définitives fournies par l'Organe de règlement des différends (ORD) et ses groupes spéciaux associés, qui ne sont pas constitués par des membres du personnel du secrétariat. Les armes réelles de l'OMC sont donc contrôlées par les États membres plutôt que par l'OMC elle-même. Le secrétariat a une influence considérable par son rôle consultatif⁴¹, mais le parti pris, réel ou perçu, en faveur du monde développé, découle principalement de l'incapacité des pays en développement à intervenir de manière efficace dans le forum. Cette incapacité est théoriquement prise en compte par une des cinq responsabilités spécifiées de secrétariat de l'OMC, qui est de fournir un « appui technique aux pays en développement et spécialement aux pays les moins avancés. »⁴²

Le mécanisme de l'appui technique est une facilité potentiellement valable qui n'est pratiquement pas utilisée pour deux raisons. La première est que peu de membres souhaitent consacrer des ressources à développer la capacité d'autres pays à les concurrencer et la division de la coopération technique et de la formation n'est donc qu'une division parmi d'autres. D'autre part, le secrétariat est une institution qui réagit au changement, plutôt que de le susciter. Le secrétariat doit recevoir une demande relativement spécifique d'un membre avant d'entreprendre de nouvelles activités. Or, la plupart des pays en développement n'ont aucune idée de comment s'y prendre et n'ont pas la capacité d'identifier les domaines spécifiques dans lesquels l'assistance technique pourrait être effective. De fait, ces pays ont besoin d'assistance technique pour demander une assistance technique. Ces problèmes sont aggravés par les activités de certains pays en développement, qui ont tendance à laisser les meilleurs cadres techniques chez eux et à gaspiller les maigres ressources affectées à la participation à des instances internationales sur des personnes qui ne sont même pas en mesure de comprendre les principes fondamentaux des questions en jeu⁴³. Pour certains pays comme l'Ouganda⁴⁴, la question ne se pose même pas, car, n'ayant pas payé sa cotisation, ce pays a perdu ou est sur le point de perdre son droit de vote et sa place dans les comités.

Les comités de l'OMC sont probablement l'élément le plus significatif qui occulte la véritable identité de l'organisation. Ils semblent reproduire les mandats d'autres organisations internationales. Quel est le rôle de la Crucead par rapport au mandat du comité du commerce et du développement ? De même pour le PNUE par rapport au comité du commerce et de l'environnement et de la FAO par rapport au comité de l'agriculture et au comité des mesures sanitaires et phytosanitaires⁴⁵. La réponse du secrétariat de l'OMC est normalement d'éluder la question en spécifiant que ce sont les membres qui demandent la création de comités et la confusion qui en résulte n'est donc pas une question pour elle. La situation découle en grande partie du fait que les pays développés membres préféreraient généralement voir des questions clarifiées à travers l'OMC plutôt que dans un forum différent car ils peuvent avoir recours à la contrainte de l'ORD, appuyée par leur grande capacité analytique. Dans le même temps, avec deux instances opérant dans

le même secteur, il est facile d'en tenir une pour responsable des erreurs.

Personne ne sait exactement où commence et où finit le mandat de l'OMC. On peut soutenir que chaque facette de l'activité humaine a quelque connexion avec les questions commerciales, à un stade ou à un autre et donc que l'OMC pourrait potentiellement constituer une sorte de gouvernement ou au moins de fonction publique mondiale. Où donc faut-il fixer les limites ? Il serait certainement utile de clarifier la nature et le rôle d'ensemble de l'OMC et de ses accords et de lui permettre ainsi d'établir plus efficacement des synergies avec des organisations qui se consacrent à d'autres domaines de compétence. Ce n'est pas la perspective la plus attrayante pour les intérêts polarisés car il ne souhaitent pas être contraints à coopérer, ce qui pourrait se produire si, par exemple, la CDB et l'OMC établissaient des relations dynamiques. Manifestement, une telle coordination profiterait au système mondial et la revendication ne dépasse pas les capacités des États membres.

Les Adpic et l'agriculture : les implications pour la sécurité alimentaire^{4 6}

Parmi les domaines de fond impliqués dans le tourbillon Adpic/CDB/sciences de la vie, celui de l'alimentation et l'agriculture est probablement le mieux connu et le plus conflictuel. Dans les pays développés, ceci s'est manifesté par la question des implications en matière de santé de la consommation d'organismes génétiquement modifiés (OGM) et de la quête qui en a résulté d'une fourniture de produits alimentaires sans OGM. Dans les pays en développement, les préoccupations ont plus porté sur la viabilité d'un système agricole orienté vers les OGM où les petits exploitants agricoles sont les principales parties prenantes et forment également la majeure partie de la population et de l'économie.

Pour ou contre les biotechnologies en agriculture ?

Il ne faudrait pas sous-estimer l'agriculture, et particulièrement la dépendance de l'agriculture envers le développement de variétés culturales ; son importance pour toutes les économies est considérable et elle est très prometteuse pour la croissance. On estime que les ressources génétiques étrangères ajoutent 3,2 milliards de dollars US aux 11 milliards de dollars annuels de la récolte de soja américain et près de 7 milliards aux 18 milliards annuels de la récolte de maïs⁴⁷. Or les 15 premières cultures aux États-Unis, avec des ventes annuelles de 50 milliards de dollars, sont initialement d'origine étrangères⁴⁸. L'autre point décisif est que l'essentiel des intrants génétiques qui créent ces avancées spectaculaires proviennent des pays en développement⁴⁹. Toutefois, les pays d'origine ont tiré peu d'avantage de la

richesse de leur biodiversité. Il y a eu des cas isolés de pays traitant des ressources génétiques comme d'intérêts protégés⁵⁰, mais en général, la règle a été qu'il devrait y avoir « produit non réglementé et librement accessible »⁵¹. La CDB introduit le concept de souveraineté nationale sur les ressources génétiques⁵² et constitue ainsi une nette rupture par rapport à la coutume et à la pratique sur le terrain⁵³. La souveraineté nationale, matérialisée par l'article 15⁵⁴, est donc le cœur du régime d'accès de la CDB. Le régime même n'est pas exposé, mais il y a plutôt un ensemble de directives et la prescription de la promulgation de législations nationales qui s'y adaptent. Toutefois, seul un petit nombre de pays ont tiré profit de ce changement de normes et ont donc commencé à se rendre compte, ces dernières années, de la valeur des avantages qu'ils possèdent⁵⁵. Parmi ces pays, il y a les Philippines, les pays du Pacte Andin, l'Inde et la Malaisie. Des pays tels que l'Érythrée ont incorporé de maigres dispositions dans leur législation générale en matière de biodiversité. L'étape finale des négociations pour la CDB a eu lieu à Nairobi, en 1992⁵⁶, mais à ce jour, le gouvernement kenyan n'a appliqué aucune forme de mise en œuvre de la législation, bien que des initiatives soient en cours⁵⁷.

Le développement d'un cadre international pour l'accès aux régimes de ressources génétiques prend directement en compte le débat sur la question des ressources agricoles et de la sécurité alimentaire. Toutefois, le principal élément n'en est pas la question d'une compensation raisonnable pour l'utilisation des ressources des pays en développement, mais plutôt la question plus immédiate de s'assurer que les besoins nutritionnels de tous sont satisfaits⁵⁸.

Il y a d'une part le camp des partisans de la biotechnologie. En raison de la malnutrition généralisée dans de nombreuses régions du globe, ipso facto, ils pensent qu'il n'y a pas assez d'alimentation pour tous. En raison de la croissance rapide de la population mondiale peu susceptible de se ralentir dans un proche avenir et de la dégradation apparemment tout aussi inévitable des terres arables appropriées⁵⁹, nous devons chercher à maximiser les rendements. Toutefois, ce camp ne présente pas un front uni. Il y a ceux qui préconisent que l'on se lance dans les cultures génétiquement modifiées comme espoir pour l'avenir, ceux qui appuient les pratiques plus traditionnelles de la révolution verte telles que l'hybridation et finalement, ceux qui voient un dosage des deux.

L'autre camp, que l'on pourrait qualifier de « pro-gouvernance » considère la production alimentaire mondiale totale par rapport à la population totale et juge que le problème est la répartition et non la production nette. De surcroît, une grande partie des terres arables est sous-utilisée ou inutilement dégradée. Leurs arguments varient d'un extrême à l'autre, comme avec le camp pro-biotechnologie. Certains préconisent des restrictions sévères de la production de bétail en raison d'une utilisation insuffisante des ressources⁶⁰, alors que d'autres suggèrent qu'il faudrait encourager plus activement les États à agir de manière responsable en ce qui concerne les ressources dont ils disposent. Il pourrait s'agir de faciliter le transport de la surproduction des

pays développés ou de mettre en place des pratiques de gestion et logistiques plus efficaces dans les pays en développement.

Comme pour presque tout dans la vie, il semblerait qu'un dosage judicieux des deux camps soit la meilleure manière de progresser ; on peut ne pas avoir inventé la roue, mais on peut s'assurer qu'elle tourne en toute sécurité.

L'engagement des Adpic et de la CDB dans ce débat est tout à fait profond. Les Adpic sont perçus comme l'outil du camp pro-biotechnologie alors que la CDB est considérée comme celui du camp pro-gouvernance. Cette dichotomie n'est pas exacte dans la mesure où, si la CDB encourage le partage des avantages⁶¹, le transfert de technologie⁶² et les droits des communautés⁶³, elle préconise également de manière spécifique l'utilisation durable des ressources biologiques⁶⁴ et le développement des technologies connexes⁶⁵. Quant aux Adpic, s'ils protègent très strictement les innovations dans certains domaines, ils permettent l'exclusion des formes de vie du brevetage⁶⁶ et les licences obligatoires⁶⁷. Chacun de ces aspects s'est avéré une question fortement litigieuse, créant souvent de profonds clivages Nord-Sud. Malgré tout, des synergies peuvent aisément être trouvées entre la CDB et les Adpic, généralement dans le domaine de la sécurité alimentaire et de la production agricole.

Les gouvernements et les peuples peuvent-ils

choisir ?

Le « pouvoir de déterminer l'accès aux ressources génétiques appartient aux gouvernements et est régi par la législation nationale »⁶⁸. On peut soutenir que l'article 15 (1) de la CDB est l'élément le plus significatif de l'accès au régime des ressources génétiques. Comme on l'a noté plus haut, ceci constitue un revirement majeur dans la politique internationale concernant les ressources biologiques. Il n'y a toutefois aucune référence aux questions de droits de propriété⁶⁹. Il en résulte que les États ont actuellement explicitement revendiqué le droit de réglementer les régimes qui régissent les ressources biologiques mais doivent en outre formuler des politiques relatives aux droits des personnes, ou au manque de droits. D'autre part, les Adpic réglementent l'appropriation des ressources au niveau individuel. Si l'approche des Adpic a incontestablement des implications pour les politiques nationales, elle n'empiète pas directement sur ces politiques. La seule voie par laquelle elles pourraient être interprétées comme ayant un tel effet, du moins pour les pays en développement et les pays les moins avancés (PMA)⁷⁰, est qu'un pays ne soit pas en mesure de prendre une initiative au titre des options figurant dans l'article 27 (3) (b), c'est-à-dire la possibilité soit de fournir une protection par des brevets, soit de recourir à un système « sui generis effective ». Ceci n'est pas défini et laisse donc une grande marge de manœuvre. L'incapacité à recourir à son option sui generis, presque par défaut, contraint un État à adhérer à la convention de l'Union internationale pour la protection des obten-

tions végétales (Upov). Le Kenya, le Zimbabwe et les pays de L'Organisation africaine de la propriété intellectuelle (OAPI)⁷¹ semblent tous avoir suivi cette voie au cours des dernières années, à l'approche de l'expiration de leurs délais au titre des Adpic. Un pays peut décider que l'Upov n'est pas une mauvaise option, mais que la perte d'indépendance implicite à l'idée d'être contraint à prendre la décision à la hâte et à en subir les conséquences devrait suffire à inquiéter tout décideur.

Les domaines de conflit potentiel entre les Adpic et la CBD à propos de l'agriculture existent à la fois à petite et à grande échelle. La préoccupation la plus grande est celle de la promotion de l'uniformité génétique des principales cultures vivrières à travers le monde. Cette question se pose que l'on examine les variétés végétales brevetées ou protégées par le système sui generis auquel il est fait référence le plus couramment, l'Upov. La théorie est que le système de l'Upov, et peut-être tout autre système « efficace » doit, pour fonctionner, avoir une méthode claire de définition de ce qui est protégé. Ainsi, l'UPOV a ses propres critères distincts, uniformes et stables (DUS)⁷². Ils sont cependant perçus comme favorisant la production et l'utilisation de cultures génétiquement uniformes. Si l'on doit produire une variété qui se conforme à la norme DSU selon laquelle elle doit être protégée, il est alors logique que l'on n'investisse pas dans le développement d'une variété qui est fortement adaptable et variable, car ceci exclura le monopole sur la variété qui, à son tour, réduira la rentabilité de l'investissement. La gamme de variétés est également réduite, dans la mesure où la restriction de l'utilisation des variétés « essentiellement dérivées »⁷³ se traduit par le fait que l'investissement n'est pas rentable sur toute variété qui n'échappera pas clairement à ce label. Pour produire une variété qui réponde à cette prescription, il faudra un gros investissement et on se concentre donc sur quelques variétés faciles à distinguer et rentables. Il en résulte une dépendance excessive envers quelques types fondamentaux, à moins qu'il ne soit possible d'identifier un rendement très sûr.

La dépendance vis-à-vis d'une base génétique rétrécie crée une vulnérabilité innée à toute maladie ou à tout parasite nouveau ou antérieurement inoffensif. Il s'est avéré que cette vulnérabilité n'était pas un mythe dans des régions telles que le Middle West américain et l'Asie du Sud-Est, avec des pertes spectaculaires de récoltes respectives de blé et de riz. Ces cas sont des exemples extrêmes des raisons pour lesquelles la préservation de la diversité biologique est aussi fondamentale, parmi les canons de la CBD.

Les avancées de l'industrie des sciences de la vie ont généré le point de controverse le plus récent dans l'agriculture, notamment avec les gènes qualifiés de « terminator » et « junkie » par la Rural Advancement Foundation International (RAFI)⁷⁴. Il s'agit fondamentalement de méthodes par lesquelles les producteurs commerciaux de semences peuvent protéger et relever leurs parts de marché et leurs marges bénéficiaires. Le gène terminator entraîne le fait qu'un agriculteur ne peut pas utiliser des semences conservées pour la prochaine

culture car les semences des plantes modifiées ne germeront pas. L'agriculteur est donc contraint de se réapprovisionner en nouvelles semences tous les ans. Le gène junky crée un végétal qui soit possède une immunité à un herbicide particulier, soit nécessite un intrant chimique particulier pour survivre. Les effets des deux variétés de gène junky (qui signifie drogué) sont à peu près les mêmes car en dernier ressort, l'agriculteur est contraint d'utiliser un produit que seule une compagnie particulière fabrique.

Ce type de technologie constitue deux menaces couramment invoquées.

La première est que les agriculteurs des pays en développement se retrouveront au chômage parce qu'ils n'ont pas les moyens financiers d'acheter des semences tous les ans ou d'acquérir les intrants chimiques requis⁷⁵.

La seconde est que la création même de cette technologie peut présenter l'éventualité cataclysmique de l'effondrement de la fourniture de produits alimentaires en raison de la pollinisation croisée des végétaux modifiés avec d'autres⁷⁶.

Éviter la catastrophe

Il est relativement aisé, si non confortable, d'écarter l'éventualité d'un cataclysme. Presque comme pour la bombe atomique, nous l'avons inventée et nous ne pouvons faire comme si elle n'existait pas. Ce qu'il nous faut faire, c'est de nous assurer que partout et toutes les fois où cette technologie est utilisée, ceci se fasse avec le maximum de prudence, d'où le caractère critique des questions de prévention des risques biotechnologiques et tout particulièrement du protocole proposé à la CDB. Les menaces constituées par les gènes terminator et junky pour les agriculteurs des pays en développement sont plus difficiles à traiter. Le premier point semblerait être que la principale responsabilité incombe aux gouvernements des pays en développement : il est difficile de soutenir que ce qui pose problème pour la majeure partie de la population et de l'économie d'un pays ne devrait pas faire l'objet de restrictions strictes. Ces gouvernements doivent apprendre à résister au pouvoir financier des multinationales tout en ayant toujours recours aux ressources et aux avantages qu'elles ont à offrir. Il y a, bien sûr, une certaine responsabilité liée aux bases de ces multinationales dans les pays développés ; il faudrait les obliger à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour garantir un comportement éthique de la part de leurs entreprises, quelles que soient les marges bénéficiaires et le pouvoir de lobbying. Quoi que fasse le monde en développement, il ne sera pas en mesure de limiter l'utilisation de ces technologies sans la coopération, à la fois des pays développés et des transnationales elles-mêmes. Un dernier facteur commence à se dessiner et peut influencer sur la position des agriculteurs vis-à-vis des cultures génétiquement modifiées. Un des arguments expliquant pourquoi un agriculteur choisirait de les utiliser est que l'accroissement des rendements et la résistance aux parasites entraîneraient, au bout du compte, des profits plus élevés. On com-

mence toutefois, ces derniers temps, à signaler que certaines transnationales sont disposées à payer un prix avantageux pour des fournitures de produits alimentaires non modifiés⁷⁷ et que les agriculteurs pourraient donc potentiellement accroître leurs profits sans rien changer de leurs méthodes.

Finalement, que l'on soit pays en développement, pays développé ou multinationale, on a besoin d'alimentation, de personnes, d'argent et de technologie. Nous mettons simplement des accents différents et actuellement, dans le monde de la Real Politik, différents niveaux de besoins. Si les secteurs agricoles du monde en développement s'effondrent, le monde développé et les multinationales perdront des ressources et des marchés précieux, tout en créant une planète encore plus en proie à l'instabilité qu'elle ne l'est déjà. Si, d'autre part, les secteurs agricoles du monde en développement se développent et se consolident, il y aura un marché plus large et plus riche pour tous, dans un monde stable où la guerre et la famine deviendront des phénomènes rares que l'on pourra aisément prendre en compte. Dans le même temps, si les ressources vivrières mondiales s'effondrent parce que toutes nos cultures se seront suicidées, ce sera la mort pour tous ; soutenir que seuls les plus fous sont prêts consciemment à courir de tels risques est une erreur. Finalement, si les Adpic offrent une protection à ces dernières inventions de l'industrie des sciences de la vie, on ne peut les rendre responsables des menaces potentielles qu'elles présentent pour les objectifs de conservation de la biodiversité de la CDB. Ces technologies ont été créées pour contourner la nécessité de la protection au titre des Adpic. Pourquoi une entreprise de l'agrobusiness s'occupe-t-elle de savoir si ses semences sont légalement protégées ou non, quand elle sait qu'elle peut, de toute façon, totalement en contrôler l'utilisation ? Une fois de plus, la réalité est que nous sommes dans une situation où la technologie a distancé les mécanismes que nous avons développés pour la contrôler. Il faut simplement nous rattraper sur le plan institutionnel.

NDLR : Les notes sont présentées à la fin de la deuxième partie, page 177.

En conclusion, quelques propositions

Le monde des sciences de la vie, et tout particulièrement de ses parents, les Adpic et la CDB, est dominé par la controverse et le malentendu. Ce qui est manifeste dans le domaine de l'agriculture peut également se retrouver dans les autres principaux domaines impliqués, ceux des connaissances traditionnelles et des produits pharmaceutiques. Cette atmosphère s'étend à la mécanique du domaine, à savoir l'OMC et la nature de la régulation des échanges, la convention sur la diversité biologique et la protection de l'environnement, ainsi qu'aux aspects pratiques, la socio-économie. Dans le même temps, la capacité à modifier fondamentalement les formes de vie présente des dangers et des espoirs qui sont à la fois plus fondamentaux et plus grands que jamais auparavant. Nous pourrions détruire la totalité de nos ressources vivrières, mais, dans le même temps, nous pourrions créer une base industrielle biologique et faire un bond technologique vers un monde libéré de la pollution traditionnelle. Le monde en développement a désespérément besoin de ce que le monde développé a à offrir : argent, technologie et stabilité. Le monde développé a également besoin de ce que le monde en développement a à offrir : de nouveaux marchés et des matières premières. Il est impératif de trouver un moyen d'avancer qui évite les anciens abus de l'ère coloniale. Le choix est réellement de déterminer s'il faut avancer vers une nouvelle ère ou s'il faut simplement sauver de manière cyclique le bio-colonialisme comme réincarnation du vieil ordre géopolitique.

Une première initiative pour résoudre l'impasse Adpic/CDB pourrait être la création d'un forum ouvert à tous où les différentes parties prenantes pourraient se rencontrer dans une atmosphère moins conflictuelle. Ceci présenterait le double avantage de rehausser les flux d'information directs tout en ouvrant également à la mise en place d'un ordre institutionnel international qui soit capable de faire face au monde en constante évolution des sciences de la vie. Idéalement, ceci permettrait de réunir les principales parties prenantes des sciences de la vie, certaines des ONG les plus actives et les plus influentes, des organisations intergouvernementales pertinentes et certains des principaux acteurs gouvernementaux. Toutes les parties auraient besoin d'un accès égal à ce forum et des mêmes droits au sein du forum ; l'exclusion d'un secteur ou d'un autre des forums existants a créé des climats de suspicion et de rivalité plutôt que de coopération et de compréhension. Il n'y a manifestement pas d'échange d'information, actuellement et l'échec, sinon le refus, des différents secteurs de communiquer de manière honnête est le principal problème à résoudre. Il faudrait que ce forum soit constitué sous une tutelle neutre, dépendant probablement directement du bureau du secrétaire général des Nations unies. Finalement, il lui faudrait un mandat clair pour identifier les domaines où chacun des différents secteurs peuvent s'entraider, où des synergies existent, où il faut les développer et finalement comment gérer, de manière équitable et sûre, les nouvelles technologies et le

monde qu'elles promettent d'apporter avec elles.

Toutefois, alors qu'un tel forum serait d'une grande aide – et il faudra beaucoup d'activité de la part du monde développé – le monde en développement et l'Afrique en particulier, doivent être prêts à fournir certains efforts personnels. L'Afrique doit apprendre à identifier de manière plus efficace et à prendre en compte ses faiblesses. Les gouvernements doivent d'abord montrer que le cadre international est compris et que les pays ne participent donc que là où leurs intérêts sont promus. Il ne suffit pas, bien sûr, de participer ; pendant trop longtemps, l'Afrique a été menée, d'abord par les pays développés et plus récemment, par l'Inde et le Brésil. Le continent a commencé à prendre des initiatives dans ce sens, telles la position du groupe africain sur les Adpic, lors de la conférence ministérielle de Seattle, en 1999⁷⁸ et les positions de négociation conjointes dans des instances telles que la commission de la FAO sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. Toutefois, ces initiatives doivent être appuyées par une activité au niveau national et doivent être soutenues pour être efficaces. Le continent a besoin de prendre des mesures positives en vue de promouvoir le développement et la cohérence de son propre agenda et de commencer à exercer de fortes pressions pour le faire avancer – il est beaucoup plus difficile d'ignorer un continent qu'un pays.

3.

La question des espèces de faune et de flore menacées d'extinction

Jon Hutton (Zimbabwe),
Africa Resources Trust

La Cites est l'acronyme de convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction. Son seul objectif est d'empêcher que le commerce international d'espèces sauvages ne cause leur extinction.

Elle opère à travers un système de réglementation des échanges fondé essentiellement sur trois listes, l'annexe I, II et III, qui contiennent les noms des différentes espèces sujets de préoccupation. Une espèce figurant dans l'annexe II peut être commercialisée, mais seulement avec certains contrôles stricts. Une espèce figurant dans l'annexe I ne peut fondamentalement pas faire l'objet d'échange. L'annexe III, finalement comprend toutes les espèces protégées dans un pays qui a demandé aux autres parties à la Cites leur assistance pour en contrôler le commerce (pour plus de détails quant au fonctionnement de Cites, voir annexe 1 ci-dessous).

Environ tous les deux ans, plus de 154 parties à la Cites se réunissent et l'essentiel de leur travail est d'ajouter des espèces à ces listes ou d'en ôter, ou encore d'en transférer d'une liste à l'autre. Bien sûr, du fait que les enjeux sont assez élevés, qu'il y ait commerce ou non, le débat est souvent animé et intense.

La Cites est supposée couvrir toutes les espèces sauvages⁷⁹, notamment celles impliquées dans le commerce du bois et des ressources halieutiques marines. Toutefois, dans l'ensemble, la convention s'est concentrée sur les espèces sauvages terrestres – par exemple les perroquets, les crocodiles, les rhinocéros, les tigres et les éléphants ; les orchidées, les cactus et les cycas. Cette concentration est malheureuse, parce qu'en Afrique, pense-t-on généralement, porter de l'intérêt aux espèces sauvages et aux espèces menacées d'extinction témoigne d'un esprit de clocher et d'élitisme et est considéré comme une préoccupation du Nord. Il en résulte globalement que la Cites, étant un mécanisme entièrement axé sur les espèces sauvages menacées d'extinction, jouit de la même réputation. La principale question écologique, en Afrique, est la pauvreté rurale – non la préservation des rhinocéros. La Cites

est loin d'être une priorité.

Il est donc remarquable, qu'au cours des dix dernières années, la Cites se soit développée comme centre d'intérêt dans la région – et ici, je fais référence à l'Afrique australe, qui m'est très familière – où elle est probablement l'accord environnemental multilatéral le plus connu, au moins du public. Il en est ainsi parce que l'Afrique australe a eu à mener une lutte acharnée et ostensible pour gérer ses ressources en espèces sauvages de la manière qu'elle jugeait la plus appropriée. Dans cette région, les espèces sauvages sont perçues comme une ressource naturelle ayant une valeur économique qui peut et qui devrait contribuer aux objectifs de développement. Une telle perception est souvent en opposition directe avec l'expérience et la politique des pays économiquement puissants du Nord et de leur société civile, qui partent du principe que les échanges commerciaux et la protection de l'environnement sont totalement incompatibles, et qui considèrent le commerce des espèces sauvages comme étant strictement une question environnementale. Ce faisant, bien sûr, ils ne tiennent pas compte du fait que, dans le monde en développement, toute question de commerce et de l'environnement doit également prendre en compte son impact sur la pauvreté et le développement. Comme le Zimbabwe l'a constaté, une interdiction de l'exportation de produits des espèces sauvages (dont l'ivoire est le plus connu) aura un impact négatif sur les moyens de subsistance des producteurs – qui, dans de nombreux cas, se trouvent être certaines des communautés rurales les plus pauvres au monde.

La présente étude ne cherche pas à réintroduire les débats spécifiques. Son objectif est plutôt de mettre brièvement en évidence la manière dont la Cites donne un certain nombre de leçons et illustre un certain nombre de questions qui sont au cœur du débat sur le commerce et l'environnement au sein de l'OMC, spécialement cette partie du débat qui tourne autour des accords environnementaux multilatéraux.

Questions

Les leçons que l'on peut tirer de la Cites peuvent être résumées comme suit :

* Il est difficile de trouver une définition sans ambiguïté de ce qui est écologiquement préjudiciable. Pour certains pays, le commerce de l'ivoire a été un problème, pour d'autres, une solution. Dans de nombreux cas, le jugement tourne autour de critères éthiques et esthétiques. Ceci a de graves implications sur la manière dont ces cas sont jugés – et par qui. Les questions clés sont les suivantes : « L'éthique de qui ? L'esthétique de qui ? ».

* Qui décide qu'une mesure est mauvaise pour l'environnement ? Dans la Cites, il peut y avoir un élément multilatéral dans la décision, mais la convention a également incorporé en son sein, la disposition permettant aux parties de prendre ce qui est qualifié de « mesures nationales

plus strictes »⁸⁰. Étant, par définition, plus strictes que la Cites, ces mesures finissent généralement par interdire des échanges que la Cites considérerait par ailleurs comme sans danger. Les mesures nationales plus strictes sont unilatérales, et sont souvent de nature extra-jurisdictionnelle (c'est-à-dire qu'elles sont imposées à d'autres pays). Certains pays en développement considèrent les actions unilatérales et extra-jurisdictionnelles comme relevant de leur droit de souveraineté, mais nous devons nous poser la question suivante : le bilan écologique des grandes puissances économiques, spécialement dans le domaine de la préservation des espèces sauvages, nous incite-t-il à nous fier à ces pays quand ils prennent sur eux de déterminer quelles pratiques du Sud sont peu soucieuses de l'environnement ?

* Pouvons-nous établir une différence entre les mesures prises pour des raisons essentiellement écologiques et celles prises principalement pour des raisons commerciales protectionnistes ? Le monde en développement est inquiet de ce que « l'environnement » peut servir de prétexte pour des mesures de commerce inéquitable. Il y a eu des cas, dans la Cites, où il est apparu que des restrictions commerciales unilatérales imposées par le Nord relevaient peut-être davantage de la protection de l'industrie locale que de la protection de la nature.

Ces trois questions, qui sont bien illustrées dans le contexte de la Cites, mènent à la conclusion inévitable qu'il y a toujours des problèmes quand on met ensemble le commerce et l'environnement : en conséquence, des mécanismes efficaces d'arbitrage et de règlement des différends sont essentiels. Ici aussi la Cites peut nous donner certaines leçons. Le mécanisme de règlement des différends de la Cites exige d'abord que les parties négocient entre elles et, si elles ne réussissent pas à parvenir à un accord, qu'elles soumettent l'affaire au tribunal permanent d'arbitrage à la Haye. Ce mécanisme n'a jamais été testé, mais il est en tout cas difficile d'imaginer que le tribunal écarte la protection du commerce des véritables problèmes environnementaux, même s'il percevait ceci comme sa fonction. L'alternative, spécialement en ce qui concerne les mesures nationales unilatérales plus strictes, serait de recourir au mécanisme de règlement des différends de l'OMC.

Quant à la question de savoir quels sont les problèmes pour l'Afrique subsaharienne, il est évident que le continent doit prendre conscience du fait que de nombreuses grandes puissances économiques – et en fait de nombreuses ONG – sont actuellement très préoccupées de ce que l'OMC pourrait ne pas tolérer le type de mesures unilatérales, extra-jurisdictionnelles qu'ils préconisent quand ils estiment que le commerce est en train de créer des dommages environnementaux. Quoique l'on puisse penser de la décision récente dans le différend crevettes/tortues, elle semble effectivement renforcer le point de vue selon lequel les mesures unilatérales ne sont pas acceptables – et qu'elles seront cer-

tainement contestées comme une interprétation trop étroite de l'introduction de l'article XX. Même si ceci peut ne pas se refléter par des efforts visant à modifier cet article, il y aura certainement des pressions accrues en vue d'une interprétation spécifique, et peut-être d'un nouvel accord à l'OMC concernant des arrangements environnementaux multilatéraux tels que la Cites.

Dans cette perspective, il sera important pour l'Afrique de développer une position forte, des arguments solides, une forte coordination et une forte représentation, pour s'assurer qu'elle parviendra à l'accord et aux mécanismes de règlement des différends et d'autres mécanismes dont elle a besoin, pour garantir que, lorsqu'il s'agira des ressources africaines, les décisions seront influencées plus fortement par l'Afrique, et non par Washington ou Bruxelles.

Une étude de cas : Les « mesures nationales plus strictes » de la Cites et l'OMC

Il y a plusieurs dispositions de la Cites qui pourraient être considérées comme peu soucieuses du GATT. Par exemple, l'article 1 du GATT exige des membres de l'OMC qu'ils accordent le même traitement aux produits « similaires », indépendamment de leur origine ou de leur méthode de production. Ceci pourrait sembler en conflit avec la « double liste » de la Cites, grâce à laquelle certains pays sont autorisés à faire le commerce d'espèces « menacées » ou « en voie d'extinction », alors que d'autres ne sont pas autorisés à le faire. Pour diverses raisons, y compris le fait que ceci toucherait à l'intégrité d'une gamme d'accords environnementaux multilatéraux, il y a très peu de risque de voir un différend de l'OMC lié à la Cites dans ce domaine. On ne peut toutefois en dire autant des « mesures nationales plus strictes » qui semblent être un terrain fertile pour des actions dans le cadre de l'OMC.

Il est utile, ici, de revenir à l'exemple du crocodile du Nil et à la manière dont les États-Unis – à travers la loi relative aux espèces menacées d'extinction (Endangered Species Act – ESA) – ont interdit l'entrée de marchandises pendant plus de 13 ans après que la Cites avait convenu que le commerce de telles marchandises était autorisé. Ce cas présentait de nombreux aspects qui en faisaient un sujet idéal pour une contestation à l'OMC : les États-Unis avaient en fait leur propre produit « similaire » – le cuir d'alligator – qui était en concurrence commerciale avec le cuir du crocodile du Zimbabwe. En outre, la position américaine était affaiblie par le fait que les efforts visant à modifier les réglementations au titre de l'ESA n'avaient pas rencontré d'opposition, même de la part du lobby des droits des animaux (ce qui avait tendance à compliquer les choses en ce qui concernait l'ESA). De plus, quelques cinq ans avant que toute modification ne soit envisagée, le chef de

l'autorité américaine pertinente avait admis, officiellement, qu'il n'y avait pas de fondement écologique au maintien de l'interdiction des produits du crocodile du Nil du Zimbabwe. Toutefois – même si ceci repose sur quelques aspects spéciaux – ce n'est nullement un exemple singulier de « mesures nationales plus strictes » qui entravent le commerce de manière totalement arbitraire. Étant donné le fait que le mécanisme de règlement des différends dans la Cites a un champ d'application limité, et n'a pas jusqu'ici été testé, le mécanisme de règlement des différends de l'OMC pourrait bien s'avérer être le seul arbitre de la légitimité de certaines des « mesures nationales plus strictes » appliquées dans le cadre de la Cites. L'Afrique pourrait souhaiter prêter une attention soutenue à la question de savoir s'il serait dans son intérêt de permettre au Nord, sous la pression de ses groupes d'intérêt, de fermer cette option.

La Cites : multilatéralisme contre unilatéralisme

Environ tous les deux ans, plus de 140 pays se réunissent lors de la conférence des parties à la Cites. Ils mènent des discussions intenses et, très souvent, n'étant pas en mesure d'arriver à un consensus, votent pour dégager la position majoritaire. Comme produit de leurs efforts, ils décident de la liste appropriée des annexes pour chacune des espèces visées et rédigent les résolutions et les décisions de la convention. Ensemble, les listes, les résolutions et les décisions constituent le système détaillé que tous les pays membres sont tenus de suivre, jusqu'à ce qu'une conférence des parties ultérieure en décide autrement. Telle est la voie multilatérale. Les États-nations renoncent à une partie de leur souveraineté pour aider à trouver des arrangements en vue d'arriver à une fin qu'aucun ne peut réaliser seul. Dans de véritables conditions multilatérales, il est difficile d'éviter la conclusion que l'OMC a un rôle restreint à jouer, et la plupart des observateurs ne trouveraient probablement rien à redire si un accord environnemental multilatéral spécifique pouvait être réalisé au sein de l'OMC. En réalité, il peut y avoir de plus en plus d'appels en faveur d'un tel accord dans les mois et les années à venir. L'histoire de la Cites donne, cependant, quelques leçons de prudence à cet égard.

Bien que la convention soit présentée comme « multilatérale », toutes les parties n'appliquent pas, en fait, le système dans tous les détails convenus lors des réunions de la conférence des parties. Certains se servent de l'article XIV pour appliquer des « mesures nationales plus strictes ». Ces mesures sont unilatérales, et, dans des aspects clés, extra-territoriales ou extra-juridictionnelles (c'est-à-dire qu'elles sont imposées à d'autres pays) ; étant, par définition, plus strictes que la Cites, elles finissent généralement par interdire des échanges dont la Cites a convenu qu'ils étaient sans danger.

De nombreux pays en développement considèrent cette imposition unilatérale de « mesures nationales plus strictes » face à l'accord

commun comme un affront. De telles actions sont particulièrement impopulaires en Afrique australe, dont une grande partie est juste en train de rétablir son autorité sur ses ressources, après un passé colonial. Cette région en particulier s'est fortement exprimée pour soutenir que l'unilatéralisme n'avait pas sa place dans un accord environnemental multilatéral qui demande déjà aux participants de renoncer à une partie de leur souveraineté. En effet, nombre des pays qui créent des impositions et cherchent à juger des prérogatives des autres, tirent leurs politiques d'une gamme d'expériences qui peuvent ne pas être pertinentes pour les pays en développement ; en tout état de cause, eux-mêmes souvent manquent sérieusement de références en matière de gestion adéquate des ressources. Ceci suggère, en fait, une question de politique plus large et plus fondamentale – les mesures unilatérales qui suppriment ou sapent l'autorité des gouvernements des pays en développement en matière de prise de décision, leur laissent la responsabilité et l'obligation de rendre compte, mais réduisent leur champ d'action et leurs options dans ce domaine. Dans le même temps, les États qui prennent des « mesures nationales plus strictes » se retrouvent, en fin de compte, l'autorité, sans responsabilité ou sans obligation de rendre compte – ce qui est un moyen sûr de tomber dans l'irresponsabilité.

Annexe 1

Fonctionnement de la Cites

La Cites contrôle et réglemente le commerce international des spécimens des espèces inscrites à ses annexes. Toute importation, exportation, réexportation (exportation d'un spécimen importé) ou introduction en provenance de la mer de spécimens des espèces couvertes par la convention doit être autorisée dans le cadre d'un système de permis. Les espèces couvertes par la Cites sont inscrites à l'une des trois annexes de la convention selon le degré de protection dont elles ont besoin.

- L'annexe I comprend toutes les espèces menacées d'extinction. Le commerce de leurs spécimens n'est autorisé que dans des conditions exceptionnelles.

- L'annexe II comprend toutes les espèces qui ne sont pas nécessairement menacées d'extinction mais dont le commerce des spécimens doit être réglementé pour éviter une exploitation incompatible avec leur survie.

- L'annexe III comprend toutes les espèces protégées dans un pays qui a demandé aux autres parties à la Cites leur assistance pour en contrôler le commerce.

Chaque partie à la convention doit désigner au moins un organe de gestion chargé d'administrer le système de permis et au moins une autorité scientifique donnant son avis sur les effets du commerce sur l'état des espèces. Un spécimen d'une espèce Cites ne peut être importé dans un État partie à la convention, ou en être exporté (ou réexporté) que si le document approprié a été obtenu et présenté au point d'entrée ou de sortie.

Spécimens couverts par l'annexe I

1. Un permis d'importation délivré par l'organe de gestion du pays d'importation est requis. Il n'est délivré que si le spécimen n'est pas utilisé à des fins principalement commerciales et si l'importation ne nuit pas à la survie de l'espèce. S'il s'agit de plantes ou d'animaux vivants, l'autorité scientifique doit être sûre que le destinataire est convenablement équipé pour les recevoir et les traiter avec soin.

2. Un permis d'exportation ou un certificat de réexportation délivré par l'organe de gestion du pays d'exportation ou de réexportation est également requis.

Le permis d'exportation et le certificat de réexportation ne sont délivrés que si le spécimen a été obtenu légalement ou importé conformément aux dispositions de la convention et, dans le cas de plantes ou d'animaux vivants, si un permis d'importation a été délivré. Les plantes et les animaux vivants doivent être mis en état et transportés de façon à éviter les risques de blessures, de maladies ou de traitements rigoureux.

Spécimens couverts par l'annexe I

1. Un permis d'exportation ou un certificat de réexportation délivré par l'organe de gestion du pays d'exportation ou de réexportation est requis.

2. Les plantes et les animaux vivants doivent être mis en état et transportés de façon à éviter les risques de blessures, de maladies ou de traitements rigoureux.

3. Un permis d'importation n'est pas nécessaire sauf s'il est requis par la loi nationale.

Spécimens couverts par l'annexe III

1. En cas d'exportation du pays ayant inscrit l'espèce à l'annexe III, un permis d'exportation délivré par l'organe de gestion de ce pays est requis. Il n'est délivré que si le spécimen a été obtenu légalement et, dans le cas de plantes ou d'animaux vivants, si ceux-ci ont été mis en état et transportés de façon à éviter les risques de blessures, de mala-

dies ou de traitement rigoureux.

2. En cas d'exportation d'un autre pays, un certificat d'origine délivré par son organe de gestion est requis.

3. En cas de réexportation, un certificat de réexportation délivré par le pays de réexportation est requis.

La convention autorise aux parties, ou requiert d'elles, certaines dérogations aux principes généraux énoncés plus haut, notamment en ce qui concerne :

- les spécimens en transit ou en transbordement ;
- les spécimens acquis avant que les dispositions de la Cites ne leur soient applicables (spécimens pré-convention) ;
- les spécimens qui sont des objets personnels ou à usage domestique ;
- les animaux élevés en captivité [expression définie dans la résolution conf. 10.16 (Rev.)] ;
- les plantes reproduites artificiellement (expression définie dans la résolution conf. 11.11) ;
- les spécimens destinés à la recherche scientifique ;
- les animaux et les plantes faisant partie de collections ou d'expositions itinérantes telles que les cirques.

Extrait des annexes I et II

Annexes telles qu'adoptées par la conférence des parties et valables à compter du 19 juillet 2000 (incluant des corrections faites au 16 août 2000).

	Appendix I	Appendix II
F A U N A		
CHORDATA		
MAMMALIA		
CARNIVORA		
CARNIVORA		
Canidae	Canis lupus * *	Canis lupus * Cerdocyon thous Chrysocyon brachyurus Cuon alpinus Pseudalopex culpaeus Pseudalopex griseus Pseudalopex gymnocercus
	Speothos venaticus	Vulpes cana Vulpes zerda Ursidae spp. *
Ursidae	Ailuropoda melanoleuca Ailurus fulgens Helarctos malayanus Melursus ursinus Tremarctos ornatus Ursus arctos * * Ursus arctos isabellinus Ursus thibetanus	
Lutrinae	Aonyx congicus * * Enhydra lutris nereis Lontra felina Lontra longicaudis Lontra provocax Lutra lutra Pteronura brasiliensis	Lutrinae spp. *
Felidae	Acinonyx jubatus Caracal caracal * * Catopuma temminckii Felis nigripes Herpailurus yaguarondi * *	Felidae spp. *

Leopardus pardalis
 Leopardus tigrinus
 Leopardus wiedii
 Lynx pardinus
 Neofelis nebulosa
 Oncifelis geoffroyi
 Oreailurus jacobita
 Panthera leo persica
 Panthera onca
 Panthera pardus
 Panthera tigris
 Pardofelis mamorata
 Prionailurus bengalensis bengalensis
 Prionailurus planiceps
 Prionailurus rubiginosus * *
 Puma concolor coryi
 Puma concolor costaricensis
 Puma concolor cougar
 Uncia uncia

PROBOSCIDEA

Elephantidae Elephas maximus
 Loxodonta africana * * Loxodonta africana *

SIRENIA

Dugongidae Dugong dugon
 Trichechidae Trichechus inunguis
 ~~Trichechus manatus~~

Trichechus senegalensis

PERISSODACTYLA

Equidae	Equus africanus	
	Equus grevyi	
	Equus hemionus hemionus	Equus hemionus *
		Equus kiang
		Equus onager *
	Equus onager khur	
	Equus przewalskii	
	Equus zebra zebra	Equus zebra hartmannae
Tapiridae	Tapiridae spp. **	
		Tapirus terrestris
Rhinocerotidae	Rhinocerotidae spp. **	
		Ceratotherium simum
	simum *	

Interprétation :

1. Les espèces figurant aux présentes annexes sont indiquées :
 a) par le nom de l'espèce ; ou

b) par l'ensemble des espèces appartenant à un taxon supérieur ou à une partie désignée dudit taxon.

2. L'abréviation « spp. » sert à désigner toutes les espèces d'un taxon supérieur.

3. Un astérisque (*) placé après le nom d'une espèce ou d'un taxon supérieur indique qu'une ou plusieurs populations géographiquement isolées, sous-espèces ou espèces, de ladite espèce ou dudit taxon, figurent à l'annexe I et sont exclues de l'annexe II.

4. Deux astérisques (**) placés après le nom d'une espèce ou d'un taxon supérieur indiquent qu'une ou plusieurs populations géographiquement isolées, sous-espèces ou espèces, de ladite espèce ou dudit taxon, figurent à l'annexe II et sont exclues de l'annexe I.

4.

Commerce international et désertification

F. Mutepfa (Zimbabwe),
ZERO Regional Environment Organisation

Introduction

Si l'existence d'une corrélation complexe entre le commerce international et la désertification n'est plus à démontrer, il est cependant difficile de dire d'emblée que cette corrélation est négative. Dans cet article, nous examinerons l'origine de la convention sur la lutte contre la désertification, analyserons le commerce international tel que régi par l'OMC et la nature de son lien avec la désertification. Finalement, nous étudierons quelques suggestions sur la façon dont ces deux éléments peuvent se compléter davantage.

Plusieurs sens ont été attribués au terme désertification, mais aux fins de la présente discussion, nous utiliserons la définition figurant dans la convention sur la lutte contre la désertification et la sécheresse (CCD). Selon la CCD, la désertification désigne « la dégradation des terres dans les zones arides, semi-arides et subhumides sèches par suite de divers facteurs, parmi lesquels les variations climatiques et les activités humaines ». La même convention définit plus loin la dégradation des terres comme étant la diminution ou la disparition de la productivité biologique ou économique des terres cultivées, des pâturages, des forêts ou des surfaces boisées. Selon une étude réalisée en 1997 par le bureau du PNUD, 40 % des terres globales peuvent être classés comme zones sèches, et sont peuplées par quelque 2 milliards d'individus. Cela signifie donc qu'un gros pourcentage de la population mondiale (70 %) risque d'être affecté par des problèmes de désertification et de sécheresse, puisque leur survie dépend directement du maintien de la productivité de leurs terres. Plus près de nous, en Afrique, les deux tiers du continent sont des zones sèches, et 73 % des terres cultivées sont déjà en dégradation. Dans son rapport de 1992, la FAO indiquait que chaque année, entre 5 et 7 millions d'hectares de bonnes terres arables étaient perdues à cause de la dégradation des terres.

Tableau 1. Désertification globale des zones sèches (pourcentage de zones sèches dégradées par continent et par utilisation des sols)

Continent	Terres cultivées irriguées	Terres cultivées non irriguées	Parcours
Afrique	18	61	74
Asie	35	56	76
Australie et Nouvelle-Zélande	13	34	55
Europe	16	54	72
Amérique du Nord	28	16	85
Amérique du Sud	17	31	76

Source : H Hassan and H.E. Dregne 1997.

Désertification et pauvreté

Il y a une corrélation directe et étroite entre désertification et pauvreté. La désertification est une cause importante de la baisse constante du revenu rural qui entraîne des changements démographiques, économiques et sociaux complexes. C'est pourquoi, à la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement, plusieurs chefs d'État des pays en développement ont plaidé en faveur d'une convention des Nations unies sur la désertification et la sécheresse. La négociation de cette convention s'est achevée en 1994 à Paris, où elle a été signée et est entrée en vigueur.

C'est la seule convention qui reconnaisse la nécessité d'aborder les questions économiques, sociales et environnementales d'une façon intégrée. En conséquence, elle a trait au développement durable. Aux termes de cette convention, les parties doivent :

- développer une approche intégrée de la gestion durable des ressources naturelles ;
- veiller à ce que les plans d'action qui en résultent soient bien intégrés dans les plans globaux de développement ;
- promouvoir des structures participatives efficaces pour la planification aux niveaux local, régional et national ;
- développer des structures appropriées d'encouragement pour la réalisation des objectifs de la gestion des ressources.

La désertification est un problème social aussi bien qu'environnemental, avec des répercussions économiques. En outre, les considérations d'ordre économique peuvent favoriser la désertification, comme nous allons l'expliquer en détail.

Bien que la désertification soit essentiellement provoquée par les variations climatiques et les activités humaines, elle est aggravée par

NDLR : Les notes sont présentées à la fin de la deuxième partie, page 177.

plusieurs autres facteurs, d'ordre physique, biologique, politique, social et économique notamment. L'utilisation non durable des terres ainsi que les modes de peuplement favorisent largement la désertification. Avec la démographie montante et les pressions de plus en plus grandes pour la mise en valeur, dues en partie au besoin de satisfaire les demandes du commerce mondial, la biodiversité des écosystèmes des zones sèches subit des agressions sérieuses presque partout dans le monde.

Impact du commerce mondial sur la désertification

L'économie mondiale et son environnement sont inextricablement liés. Avant que le monde ne devienne un village global, il existait une certaine forme de commerce à l'intérieur des frontières nationales, rendue nécessaire par la variabilité de la production d'écosystèmes différents. La culture humaine a toujours accordé une grande importance aux échanges de produits, mais c'est seulement depuis la deuxième guerre mondiale que les gouvernements se sont montrés particulièrement déterminés à poursuivre l'objectif de développement du commerce international. À mesure que les populations augmentaient et que certains pays s'industrialisaient, les modèles globaux de consommation ont subi des changements, et la nécessité d'importer et d'exporter des produits pour faire face au processus mondial de développement s'est fait sentir. Il a été reconnu que le commerce international a été la principale cause implicite de la dégradation de l'environnement, y compris la désertification.

Encadré 1. Vue d'ensemble des syndromes des changements à l'échelle globale

Syndromes de l'utilisation :

1. Culture excessive de terres marginales : syndrome du Sahel.
2. Surexploitation des ressources naturelles.
3. Dégradation de l'environnement due à l'abandon des pratiques culturelles traditionnelles : syndrome des cultures commerciales.
4. Utilisation agro-industrielle non durable des sols et de l'eau : syndrome du désert de poussière.
5. Aménagement et destruction de la nature à des fins récréatives : tourisme de masse.

Syndromes de l'aménagement :

1. Dégâts écologiques sur les paysages naturels provoqués par les grands projets : syndrome de la mer d'Aral.
2. Dégradation de l'environnement et problèmes d'aménagement dus à l'adoption de méthodes culturelles inadaptées : syndrome de la révolution verte.

L'impact du commerce international sur la désertification est subtil. Toutefois, c'est dans l'exploitation et l'extraction de produits primaires pour satisfaire la demande des consommateurs du Nord qu'il se fait le plus sentir. Étant donné que la plupart des pays en développement sont des exportateurs nets de produits primaires, ils risquent de souffrir le plus des conséquences de la désertification provoquée par le commerce international qui a indirectement provoqué plusieurs changements à l'échelle globale, comme le montre l'encadré 1. Nous allons expliquer brièvement certains de ces changements.

Commerce de produits agricoles : culture

excessive des terres

marginales et syndrome des cultures commerciales

L'émergence de marchés des produits a entraîné une augmentation des cultures commerciales au détriment des cultures traditionnelles. Il est important de noter que les pays en développement sont des importateurs nets de produits alimentaires de base tels que les céréales et la viande, mais sont aussi de gros exportateurs de plusieurs cultures commerciales. Le rapport sur le développement dans le monde (2000) indique qu'en 1997, les pays en développement représentaient 97 % des exportations de cacao, 92 % de celles d'huile de palme, 88 % de celles de café et 86 % de celles de bananes, autant de cultures utilisant de vastes étendues de terres. Dans le but d'améliorer les recettes d'exportations tirées des produits agricoles, les pouvoirs publics ont introduit la libéralisation des échanges qui comprenait l'augmentation des prix au producteur de plusieurs cultures marchandes et dans certains cas, le subventionnement. En conséquence, les exploitants ont augmenté la production de ces cultures, bien souvent au détriment de l'environnement. Parfois, cela a provoqué l'extension des terres arables sur des zones à l'évidence inaptées pour de telles cultures, accélérant ainsi le processus de dégradation des terres. Dans le Chili central par exemple, la surexploitation des terres entre 1967 et 1990 est la conséquence de la volonté des propriétaires terriens de profiter d'une très forte hausse temporaire des prix à l'exportation (Aronson, Floret, Le loch, Ovalle and Potanier, 1993).

La chute récente des cours mondiaux de produits agricoles comme le café, le thé, le sucre et le blé a eu des impacts considérables sur les exploitants africains dont une partie des recettes d'exportations dépend d'un seul ou de quelques produits. Au Zimbabwe par exemple, les cours du tabac ont été très faibles en 1999, à cause du lobby antitabac. Cela a eu une conséquence très nette sur les recettes d'exportation du pays et sur le niveau des réserves de devises. Pour éviter des pertes de revenus en ces périodes où les cours sont en baisse, les zones de cultures

d'exportation sont augmentées, entraînant souvent l'extraction de terres et l'utilisation excessive de l'eau, et augmentant ainsi la menace de désertification. Les terres arables existantes risquent de diminuer, alors que l'augmentation de la population mondiale entraîne une consommation accrue de produits alimentaires. La compétition entre l'agriculture, l'urbanisation et l'industrialisation provoquera la conversion de zones marginales telles que les forêts tropicales en sols stériles, collines escarpées et régions semi-arides, qui supportent des ressources fragiles.

Impact du commerce lié à l'exploitation minière, forestière et touristique

L'exploitation minière peut avoir des effets dévastateurs sur le paysage. Ce sont souvent de vastes zones qui sont déblayées, pour de faibles volumes de production minière. Selon le World Resources Institute (Institut des ressources mondiales) dont le siège est à Washington, l'exploitation minière, les aménagements pour la production d'énergie et les activités connexes représentent la deuxième plus grande menace touchant les forêts frontalières, après l'exploitation du bois qui affecte 40 % des forêts menacées (rapport de la Banque mondiale, 2000). L'essentiel des aménagements miniers, forestiers et touristiques dans les pays en développement est le fait de sociétés multinationales. Les normes environnementales laxistes ainsi que la main-d'œuvre bon marché attirent ces sociétés dans ces pays où elles cherchent à maximiser leurs bénéfices. Une autre tendance inquiétante est le pouvoir de plus en plus grand de ces sociétés multinationales, qui a érodé le pouvoir des administrations centrales. Les activités minières ont favorisé la dégradation des terres, contribuant ainsi directement et indirectement à la désertification, notamment à cause des activités d'exploration qui provoquent le déboisement et la perte consécutive de diversité biologique. Bien que certains gouvernements nationaux aient mis en place une législation qui engage ces sociétés à tenir compte des mesures liées à l'environnement, celle-ci est souvent faiblement appliquée.

En Malaisie, le commerce, et notamment celui du bois d'œuvre, a joué un rôle central dans la déforestation. Le commerce de bois tropical a décimé la forêt dans bien d'autres pays, notamment en Thaïlande, aux Philippines, au Ghana et en Côte d'Ivoire. Les sociétés multinationales se livrent à l'exploitation commerciale du bois d'œuvre et extériorisent les coûts environnementaux sur les communautés pauvres qui subissent les conséquences à travers la réduction des disponibilités en eau, l'érosion accrue des sols et la perte de biodiversité. L'intrusion d'une exploitation commerciale du bois met souvent en branle le processus de destruction des écosystèmes naturels par la construction de routes qui, à son tour, ouvre la voie à d'autres activités. Ces effets sont

de nature continus, et peuvent s'étendre sur de vastes zones. Étant donné que les impacts peuvent ne pas être évidents et immédiats, les pratiques destructives ont tendance à ne pas entrer en ligne de compte dans la prise de décisions macroéconomiques.

Toutefois, il est difficile de fournir des statistiques sur le lien de causalité entre le commerce et la déforestation. Par conséquent, il est toujours dangereux de conclure qu'il y a une corrélation négative entre le commerce accru et le taux de déforestation. La corrélation est évidemment paradoxale. D'une part, le commerce de bois peut générer des rendements nets accrus des investissements dans le secteur forestier et promouvoir à long terme la pratique de gestion durable des forêts. D'autre part, la mauvaise gestion forestière, conjuguée à l'extraction excessive du bois ouvre la voie à une dégradation certaine des ressources naturelles. Quelle que soit la nature de ces liens, il est important de mettre en place des politiques qui vont promouvoir le développement économique grâce à la libre circulation des produits forestiers dans les marchés internationaux, accompagnée d'une garantie de renouvellement des forêts et de leur intégrité écologique. La certification et l'étiquetage des produits forestiers représentent un moyen d'assurer la gestion durable des forêts et de réduire les impacts négatifs du commerce international⁸¹.

Il y a eu une tendance de plus en plus grande vers le commerce de services, y compris le tourisme. Les points de vue sont souvent divergents quant à l'impact du tourisme sur le secteur des ressources naturelles. Il est généralement admis qu'il y a deux principales sortes de tourisme, l'éco-tourisme et le tourisme de masse, qui ont chacun ses propres impacts sur l'environnement et sur les aspects socioculturels des communautés affectées. C'est le tourisme de masse qui a le plus gros impact sur l'environnement, de par la pression excessive qu'il risque d'exercer sur les ressources naturelles, étant donné que le surpeuplement, la pollution, l'excès d'infrastructure, entre autres, peuvent détruire la base de ressources naturelles qui attire le tourisme. On parle de tourisme de masse lorsque les impacts négatifs du tourisme sont le résultat des arrivées massives de touristes. Les coûts environnementaux et sociaux du tourisme sont alors supérieurs aux bénéfiques. Dans bien des pays, ce qui est au départ de l'éco-tourisme finit par se transformer en tourisme de masse, étant donné que ces pays ouvrent leurs portes à toutes sortes de visiteurs pour chercher à générer des devises touristiques pour la croissance économique. Le Zimbabwe doit se garder de cette tendance, eu égard surtout aux Chutes Victoria.

Selon Dean and Aguirre (1997), cependant, le tourisme de masse n'est pas forcément la clé de la croissance économique, étant donné qu'il présente de grosses pertes. Le tourisme de masse s'accompagne d'une forte demande d'investissement des sociétés transnationales qui investissent dans des services touristiques tels que l'hébergement et les concessions et ont tendances à rapatrier leurs revenus. En outre, moins l'économie est développée, plus les pertes sont importantes, étant donné que le secteur touristique a besoin de plus de produits importés ; en

conséquence, peu de bénéfiques sont investis dans la protection de l'environnement. Deane (1993) et l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) estiment que seuls 10 % des recettes générées restent effectivement dans les pays hôtes en développement. Un facteur contributif à ce phénomène est l'expansion des promotions touristiques organisées dans les pays d'origine et qui utilisent des compagnies d'aviation, hôtels et agences de location de voitures privées. Cela entraîne des pertes de recettes qui auraient pu revenir au pays hôte.

OMC et désertification

L'argument souvent avancé est que la pauvreté est la cause fondamentale de la désertification, alors que l'objectif du commerce international est de stimuler la croissance économique et, au bout du compte, réduire la pauvreté. Logiquement, cela voudrait dire que le commerce devrait aider à lutter contre la désertification, mais en réalité, il n'en est rien. Les politiques économiques actuelles se fondent sur l'hypothèse selon laquelle la croissance va permettre de protéger l'environnement (grâce à la disponibilité accrue de ressources), augmenter l'emploi et réduire la pauvreté. Cette hypothèse est souvent contestée et continue de susciter un énorme débat, au centre duquel figure la question de savoir si la croissance est compatible avec le développement durable et la protection de l'environnement.

Le lien entre commerce international et environnement continue de focaliser les débats de l'OMC. Cette dernière a mené des réflexions sérieuses sur la question de la protection et de la conservation de l'environnement et a adopté des dispositions d'ordre environnemental dans plusieurs de ses accords, notamment l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, l'accord sur les barrières techniques au commerce international, l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires et l'accord sur les droits de propriété intellectuelle touchant au commerce (Adpic). Ces dispositions reconnaissent globalement le droit des membres de prendre les mesures « nécessaires » pour protéger la vie ou la santé des espèces humaines, végétales et animales. Pourtant, de telles mesures ne doivent pas être considérées comme restrictives pour le commerce.

En outre, il a été mis en place un comité sur l'environnement et le commerce, chargé d'analyser le lien entre le commerce international et la protection de l'environnement. L'expérience a montré jusqu'ici que son rôle a été plutôt rhétorique que pratique.

Le coût environnemental lié au commerce international est encouru au niveau de l'extraction dans le cycle de vie d'un produit. Pourtant, si le système commercial multilatéral autorise des mesures commerciales basées sur l'effet négatif que la consommation d'un bien pourrait avoir sur l'environnement, il exclut l'imposition de sanctions commerciales basées sur les processus et méthodes de productions (PMP) utilisés pour la production d'un bien particulier dans la mesure où ces PMP ne se reflètent pas dans le produit fini.

En 1993, plus d'un quart du commerce mondial comprenait des biens dérivés directement de la base de ressources naturelles (French, 1993) et en provenance essentiellement des pays en développement. Les cours des marchés mondiaux jouent un rôle crucial dans l'extraction et l'exploitation des ressources naturelles. Lorsque les cours mondiaux de certains produits, y compris les produits primaires, baissent, cela ne peut qu'entraîner une augmentation correspondante du volume des produits d'exportation afin de conserver les recettes d'exportation, et donc une augmentation du taux d'exploitation entraînant la dégradation. Le GATT a autorisé les pays à imposer des obstacles tarifaires aux importations de produits des pays en développement ; ces tarifs augmentent à mesure qu'augmente la transformation du produit. Par essence cela met les pays en développement dans la situation difficile de devoir continuer à exporter des produits primaires pour lesquels les tarifs douaniers sont plus faibles. Ce qui se traduirait par plus d'extraction et donc plus de dégradation des ressources naturelles, y compris la désertification.

L'OMC a reconnu l'importance des accords multilatéraux sur l'environnement (AME) pour réguler certains aspects du commerce international. En outre, l'OMC affirme que les pays sont libres de veiller à ce que les mesures commerciales ne soient pas en contradiction avec les stratégies nationales de mise en œuvre des AME. Cependant, en examinant de plus près certains accords de l'OMC, on constate qu'il y a bel et bien contradiction avec certains AME. Par exemple, il existe un conflit entre les dispositions de l'Adpic et celles de la convention sur la diversité biologique, qui cherche à conserver la diversité biologique et au bout du compte à gérer la désertification⁸².

Dans la plupart des accords commerciaux, les dispositions relatives à l'environnement ont tendance à être générales et non contraignantes. C'est le cas de l'accord nord-américain de coopération en matière d'environnement, qui supplée l'accord nord-américain de libre-échange (Nafta). En outre, leur efficacité pour restreindre le commerce est limitée, comme on l'a vu dans nombre de pays. Par exemple, à cause de l'absence d'une réglementation commune, l'imposition de restrictions dans un pays donné peut entraîner une dégradation massive dans un autre. En 1989, la Thaïlande et le Viêt-nam avaient imposé une

interdiction sur l'exploitation du bois, déclenchant ainsi une explosion de l'exploitation légale et illégale du bois au Cambodge. Dans certains cas, des considérations d'ordre écologique des pouvoirs publics locaux ont été jugées contraires aux principes du GATT. Par exemple en 1993, le Canada, le Ghana, l'Indonésie, les Philippines, la Thaïlande, l'Ouganda et les États-Unis ont interdit l'exportation de bois brut dans certains cas, ce qui n'a pas manqué de soulever les protestations de la Communauté européenne qui soutenait que l'interdiction faite par l'Indonésie était une violation du GATT.

Un examen minutieux des dispositions du GATT relatives à l'environnement révèle qu'elles visent à traiter des préoccupations d'ordre environnemental aux étapes successives du cycle de vie du produit, c'est-à-dire production, transport, consommation et enlèvement des déchets produits. Concernant la production, le GATT considère que les subventions ne sont pas une mesure favorable, puisqu'elles faussent la compétition ; cependant, d'autres subventions, en particulier celles qui cherchent à promouvoir l'adaptation des prescriptions environnementales sont considérées comme non passibles de poursuites, ce qui veut dire qu'aucune action ne sera intentée contre les pays qui les appliquent. Dans la réalité cependant, les subventions appliquées par les pays en développement pour diversifier leur base productive ont été considérées comme passibles de poursuites, contrairement à celles appliquées par les pays développés. Cela maintient en conséquence les pays en développement dans une situation où ils continuent d'être des exportateurs de produits primaires, et donc de dégrader leur base de ressources naturelles. Les subventions aux exportations qu'ont imposées les pays en développement afin de réduire le coût de la production destinée à l'exportation doivent être progressivement supprimées dès que les exportations du pays deviennent compétitives.

Les exportations de produits de base d'un pays qui sont soumises à des cours mondiaux imprévisibles peuvent être très compétitives une année et chuter l'année suivante. Si des subventions ne sont pas en place, il est probable que les exportateurs se préoccupent moins des considérations environnementales que de réduire les coûts de production. L'imposition de subventions peut aussi avoir des conséquences négatives sur l'environnement. Après avoir pris la décision d'interdire l'importation du sucre, le gouvernement américain a mis en place une subvention pour les producteurs de sucre. En raison de la réduction artificielle des coûts de production, 65 % des Everglades, un écosystème unique de zone humide, ont été asséchés, l'écoulement de la nappe canalisé et détourné, la qualité et la quantité de l'eau réduites de façon drastique et de graves dégradations écologiques se sont produites. En 1993, il ne restait que la moitié de l'écosystème des Everglades.

À présent, le GATT n'autorise pas l'imposition de restrictions commerciales sur la base des processus et méthodes de production (PMP). Par exemple, un produit ne peut être soumis à une restriction commerciale que s'il a acquis des caractéristiques nuisibles ; cependant, si le produit n'est pas nuisible en lui-même, mais a eu des effets nui-

sibles sur l'environnement lors du processus de production, les membres de l'OMC ne sont pas autorisés à lui imposer des restrictions commerciales. Une question afférente est celle de l'étiquetage écologique qui ne fait qu'indiquer la conformité d'un produit par rapport à certaines normes environnementales.

L'intégration est-elle possible ?

D'un côté, les écologistes craignent que le libre-échange ne nuise aux ressources naturelles, de l'autre, les partisans du libre-échange craignent que des politiques environnementales plus strictes à l'échelle globale ne provoquent des perturbations inacceptables pour le commerce. Si dans un tel contexte, réconcilier le commerce et la protection de l'environnement semble être une gageure, certaines initiatives ont néanmoins permis de réduire ce fossé. Les pays industriels, sous la pression des consommateurs de produits écologiques, ont mis en place des mesures liées au commerce, allant de l'étiquetage écologique à la mise en place de normes environnementales que les produits doivent respecter. Cela pourrait certes aider à réduire la pollution et à garantir la sécurité et la santé des populations, mais ne fait pas grand chose pour la lutte contre la désertification provoquée par les pratiques extractives. L'objectif fondamental du GATT de 1994 était de réduire les tarifs douaniers aux plus bas niveaux possibles. Concernant les produits agricoles de base, qui constituent le gros des exportations des pays en développement, le GATT a subi un certain nombre de modifications. Pour commencer, tous les tarifs douaniers sur les produits agricoles sont désormais consolidés, ce qui signifie qu'il sera difficile de les augmenter. En outre, les quotas sont actuellement convertis en tarifs, ce qui ne fait qu'encourager les pays en développement à accroître le volume de leurs exportations agricoles. Ce qui risque de se traduire par l'exploitation de nouvelles terres et l'intensification des cultures. Toutefois, il est possible qu'avec les recettes d'exportations accrues, les gouvernements soient à même de forcer les producteurs à investir davantage dans des mesures de protection de l'environnement.

L'OMC soutient que les dernières négociations d'Uruguay ont mis en place des conditions qui permettraient des échanges agricoles plus libres, notamment la suppression du subventionnement des exportations et les mesures non tarifaires telles que les contingents d'importation. Alors qu'on aurait pu considérer cela comme des restrictions à la libre circulation des produits, il s'agissait d'importants instruments utilisés par les gouvernements des pays en développement pour promouvoir les recettes d'exportations. La suppression des subventions aux exportations pourrait, d'une part, entraîner une baisse de la production qui se traduirait par l'utilisation réduite des terres et donc moins de risque de dégradation. D'autre part, comme précédemment évoqué, la suppression de ces subventions augmentera le coût de production des exploitants qui seront obligés de contourner les considéra-

tions d'ordre environnemental.

Suite à la libéralisation des échanges, les pouvoirs publics doivent recourir à des mesures nationales pour contrôler la dégradation de l'environnement, y compris la désertification. Ils pourraient, par exemple, imposer des systèmes de licence exigeant la protection de l'environnement pour toute activité extractive et d'exploitation de ressources naturelles. Ils ne doivent pas se laisser tenter par les exportations excessives de produits basés sur les ressources naturelles, étant donné que cela ne peut produire que des bénéfices à court terme. Les approches basées sur le marché, qui peuvent inclure la tarification appropriée des ressources pour prendre en compte les coûts environnementaux. Si cette tarification pouvait s'appliquer aux exportations, les recettes supplémentaires collectées pourraient alors être investies dans des mesures de protection de l'environnement. Le secteur industriel a proposé l'introduction d'une taxe sur le charbon pour les pays importateurs de bois. Il reste à espérer que si cette mesure est appliquée, le revenu ainsi généré serve à lancer des programmes de reboisement et de gestion forestière.

Enfin, étant donné que l'intégration régionale semble être en expansion, les pays en développement pourraient utiliser leurs divers groupements régionaux pour adopter des normes environnementales harmonisées qui obligeraient les sociétés multinationales à prendre l'environnement en compte dans leurs tentatives d'exploration des marchés mondiaux.

Conclusion

Tous les pays du Sud doivent prendre conscience du fait que des mesures d'aide ne sauraient mettre fin à la dégradation des terres. Pour cela, il faut des mesures fondamentales d'ajustement structurel à l'échelle globale, qui mettent en place des mesures commerciales propices à l'environnement. L'utilisation de terres appartenant à des personnes démunies, pour satisfaire la demande globale, doit être proprement évaluée et les fonds affluer automatiquement vers ces personnes par le système du commerce international. La consommation des riches est trop fortement subventionnée et il faut qu'ils apprennent à payer les coûts écologiques de leur consommation. Autrement, les terres des personnes démunies continueront à se dégrader. Étant donné que le marché ne saisit pas le coût écologique de la production de biens marchands et étant donné que les pauvres sont les plus affectés par les coûts de la dégradation des terres, il faut une mesure plus appropriée du point de vue de la justice sociale. Ce pourrait être un instrument de politique publique pour capter ces coûts grâce à un financement global automatique obtenu en imposant les riches de ce monde.

Notes

1. Les changements climatiques résultent du piégeage des gaz à effet de serre – essentiellement le dioxyde de carbone (CO₂), le méthane (CH₄) et l'oxyde nitreux (NO_x) – dans l'atmosphère. Ces gaz sont émis dans nombre, sinon dans l'ensemble, des activités de toute économie. Le CO₂ est le principal gaz à effet de serre, responsable des deux tiers de la totalité des émissions de gaz à effet de serre dans les pays développés. La consommation de carburant est la plus grande source d'émission de CO₂, représentant plus de 95 % du total. Selon les catégories d'inventaire des émissions du groupe d'expert intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), la combustion de combustible liée à l'énergie survient essentiellement dans les industries de transformation de l'énergie, mais aussi dans des secteurs de l'industrie (tels que la métallurgie, les industries chimiques, du ciment ou du verre), dans les secteurs résidentiels, commerciaux et des bâtiments publics et dans le secteur du transport. Si le schéma du réchauffement futur de la planète fait toujours l'objet de débats, il est à présent incontestable que la surface de la terre s'est réchauffée, en moyenne de 0,3 à 0,6°C depuis la fin du XIX^e siècle. Bien qu'il y ait encore des doutes sur la corrélation entre l'accroissement considérable des émissions de gaz à effet de serre liées aux activités humaines et le réchauffement global observé, les scientifiques à travers le monde ont conclu qu' « il y actuellement des preuves statistiques qui indiquent une influence humaine discernable sur le climat global » (GIEC, 1995).

2. Dans le protocole de Kyoto (PK) adopté le 11 décembre 1997, les parties à la convention cadre sur les changements climatiques (CCC) de l'annexe I se sont engagées à réduire leurs émissions globales de gaz à effet de serre d'au moins 5,2 % en dessous des niveaux de 1990 dans la période d'engagement allant de 2008 à 2012 (voir le protocole de Kyoto, art.3, para.1). Les cibles de réduction ou de limitation varient d'une partie à l'autre (voir annexe B du protocole de Kyoto).

3. Les parties à la CCC de l'annexe I sont les pays suivants : Australie, Autriche, Belgique, Bulgarie, Canada, Croatie, République Tchèque, Danemark, Estonie, Communauté européenne, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Japon, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Monaco, Pays-Bas, Nouvelle Zélande, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, Ukraine, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, États-Unis d'Amérique. Ces 39

pays sont les seuls ayant des cibles de réduction ou de limitation des émissions au titre du protocole de Kyoto (annexe B).

4. Les choix d'outils de politique seront différents d'un pays à l'autre, allant de normes et de règlements techniques au recours à des instruments de marché et à des outils de politique fiscale, notamment les subventions. Les choix dépendront des sources d'émission de gaz à effet de serre auxquelles les gouvernements décident ou sont en mesure de s'attaquer en premier et dans quels secteurs économiques.

5. Voir W. D. Nordhaus, « Reflections on the Economics of Climate Change » (1993) et « Managing the Global Commons – the DICE Model » (1994).

6. Trois « mécanismes de Kyoto » aideront les parties de l'annexe I à atteindre leurs cibles : les échanges de droits d'émission (protocole de Kyoto, art. 17), la mise en œuvre conjointe entre les parties de l'annexe I (PK, art. 6), et le mécanisme pour un développement propre (MDP) (PK, art.12). Les échanges de droits d'émission permettent des échanges de réductions d'émission de gaz à effet de serre entre les parties de l'annexe I, en leur permettant de s'acquitter de leurs engagements par la vente ou l'achat de crédits d'émission. La mise en œuvre conjointe suppose une collaboration entre les parties de l'annexe I sur des projets de réduction des émissions de gaz à effet de serre à partir du scénario de référence. Le financement de tels projets par les parties de l'annexe I générera des crédits de réduction des émissions en vue de la réalisation des engagements des parties de l'annexe I. Le MDP fournira des incitations aux entreprises qui investissent dans les projets de réduction des émissions dans les pays en développement, avec des crédits répartis entre le pays hôte et l'entreprise qui investit. Un quatrième type de flexibilité sera disponible pour les parties de l'UE à travers ce que l'on appelle la bulle européenne.

7. Pour une discussion sur l'importance de la flexibilité dans la régulation environnementale, voir Panayotou T. et Vincent J.R., « Environmental Regulation and Competitiveness » in GCR, 1997 (WEF).

8. Pour une discussion approfondie de la plupart des implications commerciales de ces mesures et d'autres, voir Brack, D., International Trade and Climate Change Policies, RIIA, 1999 (à paraître).

9. Art. 3.5 : « Il appartient aux Parties de travailler de concert à un système économique international qui soit porteur et ouvert et qui mène à une croissance économique et à un développement durables de toutes les Parties, en particulier des pays en développement Parties, pour leur permettre de mieux s'attaquer aux problèmes posés par les changements climatiques. Il convient d'éviter que les mesures prises pour lutter contre les changements climatiques, y compris les mesures unilatérales, constituent un moyen d'imposer des discriminations arbitraires

ou injustifiables sur le plan du commerce international, ou des entraves déguisées à ce commerce.»

10. FK, art. 2.3 : « Les Parties visées à l'annexe I s'efforcent d'appliquer les politiques et les mesures prévues dans le présent article de manière à réduire au minimum les effets négatifs des changements climatiques, les répercussions sur le commerce international, et les conséquences sociales, environnementales et économiques pour les autres Parties, surtout les pays en développement et plus particulièrement ceux qui sont désignés aux articles 4.8 et 4.9 de la Convention cadre sur les changements climatiques. La Conférence des Parties pourra prendre, selon qu'il conviendra, d'autres mesures propres à faciliter l'application des dispositions du présent paragraphe. »

11. Voir accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires, art. 2.1 (a), 3.1 et 5.

12. Selon l'accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires, art. 8.2 (c), l'aide visant à promouvoir l'adaptation d'installations existantes à de nouvelles prescriptions environnementales imposées par la loi ne donne pas lieu à une action, à condition que cette aide : (1) soit une mesure ponctuelle, non récurrente ; (2) soit limitée à 20 % du coût de l'adaptation ; (3) ne couvre pas le coût du remplacement et de l'exploitation de l'investissement ayant bénéficié de l'aide ; (4) elle est directement liée et proportionnée à des objectifs environnementaux et ne couvre pas une économie qui pourrait en résulter ; et (5) soit offerte à toutes les entreprises qui peuvent adopter la nouvelle technologie.

13. Voir IPCC Technical Paper on Technologies, Policies and Measures for Mitigating Climate Change (1996), Industrial Sector, pages 31-36.

14. Voir G. Sampson, « Trade, Environment and the WTO: A Framework for Moving Forward » Overseas Development Council, février 1999, page 7.

15. Voir accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires, art. 2.1 (b).

16. Voir UNFCCC In-Depth Reviews of Annex I Parties First National Communications – US.

17. Voir Jackson, J. H. « World Trade Rules and Environmental Policies: Congruence or Conflict? » in Washington & Lee Law Review, vol. 29, n° 4, Fall 1992, pages 1245-1248.

18. Pour un débat lucide sur la controverse des PMP, voir Sampson, G. « WTO Rules and Global Environmental Treaties: the Climate Change Convention » (Melbourne Business School, juillet 1997).

19. Voir Journal of Commerce, article du 22 décembre 1998 et ICTSD BRIDGES Weekly Trade News Digest vol. 3, n° 1 & 2, 18 janvier 1999.
20. voir WTO TBT Notification G/TBT/Notif. 99.3 (11 janvier 1999).
21. Voir accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce, art. 2.2.
22. Pour garantir que les règlements techniques ne créent pas d'obstacles non nécessaires au commerce international, ceux-ci ne doivent « pas être plus restrictifs qu'il n'est nécessaire pour le commerce, pour réaliser un objectif légitime, compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait ». Obstacles techniques au commerce, art. 2.2.
23. Le CAFE permet aux constructeurs de faire la moyenne sur l'ensemble de leur ligne de produit. L'impôt sur les voitures ayant une forte consommation d'essence permet aux constructeurs de faire la moyenne du rendement de consommation d'essence des voitures dans un « type de modèles », c'est-à-dire ceux ayant le même châssis et la même taille de moteur.
24. Voir Goldberg, D. «The Framework Convention on Climate Change» in UNEP Trade and Environment Series, n° 10 (1995).
25. Dans une certaine mesure, la CCC exige déjà cette harmonisation. Plus spécifiquement, elle exige des parties qu'elles harmonisent leurs instruments économiques selon qu'il conviendra. CCC, art. 4.2 (e) (i). La force de ce mandat n'est pas précisée. Il est peu probable qu'il fournisse une base pour contester des mesures unilatérales telles que les normes du CAFE américain ou la mesure japonaise plus récente.
26. Voir le groupe spécial Thon-Dauphin I qui établit que la loi américaine relative à la protection des mammifères marins n'était pas « nécessaire », selon l'article XX (b) du GATT (1947), en partie parce que les États-Unis n'avaient pas cherché au préalable à négocier un arrangement de coopération internationale.
27. L'accord relatif aux marchés publics, signé à Marrakech le 15 avril 1994, est entré en vigueur en janvier 1996. C'est un des accords pluri-latéraux inclus dans l'annexe 4 de l'accord établissant que l'OMC et les pays en développement ne figurent pas encore au nombre de ces parties. Pour une analyse approfondie de cet accord, voir « International Trade Law and Green Public Purchasing » par James Cameron et Matthias Buck, publié par l'IISD en 1999.
28. Dans les pays de l'OCDE, les achats au titre des marchés publics comptent pour 10 à 25 % du PIB. Voir OECD, « Sustainable Product Policies and Life Cycle Management : Greener Public Purchasing », document de synthèse par le secrétariat de l'OCDE, 1997.

29. Le présent document est dédié à Steve Ato Dadzie, 1972-1999. Le « Mystic Man » – un merveilleux collègue et le plus cher des amis.

30. T. E. Lawrence, *Seven Pillars of Wisdom*.

31. Fouts and Mills, *Next of Kin* at 55 (1997).

32. Cette relation aux marchés du monde en développement peut être perçue dans des travaux de recherche tels que le rapport de mai 1999 de Christian Aid qui indique que les agriculteurs des pays en développement sont menacés par une dépendance possible vis-à-vis des cultures génétiquement modifiées. Dans le même temps, les grandes entreprises biotechnologiques sont confrontées à une résistance accrue aux cultures génétiquement modifiées dans les pays développés, comme l'indiquent les exigences régulières de restrictions en matière d'étiquetage et la révélation récente selon laquelle de nombreuses compagnies sont actuellement disposées à payer davantage pour des cultures non modifiées.

33. Bien sûr, les négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay ont été beaucoup plus longues mais la CDB a formellement démarré en février 1991 et s'est achevée le 22 mai 1992. Glowka et al., *A Guide to the Convention on Biological Diversity*, IUCN Environmental Policy and Law Paper n° 30 à 2 – 3 (1994). General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) Eighth Multilateral Trade Negotiation (MTN), the Uruguay Round Agreements – 1986 to 1994. Bhala and Kennedy, *World Trade Law* à 8 (1998).

34. Les principales réunions des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay se sont tenues en Uruguay, au Canada, en Suisse, en Belgique, aux États-Unis, au Japon et au Maroc. Il y a eu, bien sûr, à travers le monde, une succession constante de réunions à meetings à un niveau moins élevé, entre ces grandes réunions. *Trading into the Future: Introduction to the WTO* à 12 – 13 (1998).

35. Déclarations générales par les États-Unis : « 3. Nous trouvons tout à fait regrettable que – que ce soit en raison de l'empressement que nous avons mis à achever notre travail ou d'un désaccord de fond – un certain nombre de questions qui préoccupent profondément les États-Unis n'ont pas été prises en compte de manière adéquate au cours de cette négociation. En conséquence, nous semble-t-il, le texte est sérieusement imparfait dans un certain nombre d'aspects importants » et « 6. Au plan de la procédure, nous estimons que l'approche hâtive et décousue de la préparation en vue de cette Convention a privé les délégations de la possibilité d'examiner le texte dans son ensemble avant son adoption. En outre, ceci n'a pas abouti à un texte qui réfléchit de manière adéquate au processus international d'élaboration des traités dans le domaine de l'environnement. » Un point ayant plus directement rapport à cet article, « 5. De plus, nous sommes déçus du développement de questions relatives aux... relations juridiques entre cette Convention et d'autres

accords internationaux.. » . United Nations Conservation on Biological Diversity, UNEP, Doc n° 92-8314 à 20 (1992).

36. Par exemple la déclaration de conclusion du groupe de travail III, accords internationaux, à l'atelier de Kampala, janvier 1999, *The Impact of Intellectual Property Rights on International Trade and Agriculture in East Africa*, tenu par le Agricultural Biotechnology Support Group de Michigan State University : «1. Les participants ont fait part de leur préoccupation concernant le fait que les points de vue et les intérêts des Africains ne sont généralement pas bien représentés sur la scène internationale, par exemple : OMC, UPOV, GPA, Engagement international, CDB» et «4. Il devrait y avoir un mouvement plus actif en vue du réexamen général des accords internationaux qui permettra la création d'accords plus équitables.» Pour un complément d'information sur les travaux de cet atelier, consulter : < <http://www.iia.msu.edu/absp/workshop2.html> >. Voir également Dr. J. Otieno-Odek, *Kenya's Participation in the Creation of the TRIPs Regime*, (présentation inédite à la session consultative nationale kenyane sur les Adpic et la CDB, octobre 1998 – copies disponible à l'ACTS, < acts@cgiar.org > – « La contribution du Kenya à l'Accord sur les Adpic a été inexistante. Le niveau de participation, de représentation et de discussion a également été quasi nul. Le Kenya a appuyé tout ce que l'Inde et le Brésil proposaient. »

37. En règle générale, les partisans des Adpic ont tendance à nier l'existence de tout conflit (voir Gerald J. Mossinghoff, *The Biodiversity Convention and Intellectual Property Rights: Conflict or Harmony?*, *Patent World* 106 {1998}) alors que ceux de la CDB ont tendance à voir un conflit très prononcé (voir *Genetic Resources Action International (GRAIN), TRIPs versus CBD: Conflicts between the WTO regime of intellectual property rights and sustainable biodiversity management*).

38. Il serait plus exact de demander « Où sont-ils en conflit ? »

39. Fondamentalement, il s'agit d'une lutte du droit international concernant la question de savoir ce qui prédomine ou devrait prédominer, ou s'il faudrait rechercher une approche plus globale et plus harmonieuse.

40. Un bon exemple de ceci est le fait que, lors de sa cinquième conférence des parties, la CDB devait encore faire pression pour que le secrétariat dispose d'un statut d'observateur aux Adpic et au conseil général de l'OMC. Étant donné l'état du débat sur les relations entre ces deux instruments, on penserait que la question du statut aurait dû être réglée au milieu des années 90.

41. Ceci prend différentes formes. Il s'agit essentiellement de l'implication de la division des affaires juridiques dans les conseils en matière de résolution des différends et d'interprétation réglementaire, la division de l'analyse et de la recherche économique dans la préparation des analyses des politiques commerciales et enfin, des différents rôles tenus

par le directeur général. Voir *Trading into the Future: Introduction to the WTO* à 66 (1998).

42. *Id.*

43. L'idée d'une mission permanente à Genève dépasse les moyens de nombreux États et même pour ceux qui y arrivent, il est souvent impossible de mettre en place un personnel ayant les compétences techniques requises.

44. Uganda Owes Bodies Over \$5m, Dan Elwana, *The East African* at 4 (April 26 – May 2, 1999).

45. Ceci sans même considérer la question de savoir pourquoi l'OMC s'occupe des Adpic alors que l'OMPI est en place.

46. Les premières parties de cette section sont tirées de Robert J. L. Lettington et Mita Manek, « Pandora's Box » : TRIPS Article 27 (3) (b) and the Convention On Biological Diversity (présentation inédite faite à la conférence internationale ACTS/PNUE sur les Adpic et la CDB, Nairobi, 1999).

47. CR-140 Cong. Rec. s14046-01. (Westlaw). Lettre de Archer Daniels Midland Co. au Congrès, exhortant à la ratification de la CDB.

48. PNUE, 1992 – cité dans : *Biopolicy international 17- managing access to genetic resources* (John Mugabe et al., 1996).

49. *Global biodiversity assessment* (V.H. Heywood ed., 1995).

50. Le cas de l'interdiction, par la Chine, de l'exportation de larves de vers à soie au XIX^e siècle en est un exemple classique. *Access to genetic resources – strategies for sharing benefits*, 7 (John Mugabe et al. eds., 1997). Il y a également l'exemple célèbre de Thomas Jefferson introduisant en Amérique des échantillons protégés de riz d'Italie au XVIII^e siècle.

51. *Biopolicy international 17 – managing access to genetic resources* (John Mugabe et al., 1996).

52. Convention des Nations unies sur la diversité biologique, article 15, juin 1992.

53. *A guide to the convention on biological diversity*, IUCN Environmental Policy and Law Paper n° 30 à 76 (Glowka et al. 1994).

54. Convention des Nations unies sur la diversité biologique, article 15, juin 1992.

55. Il semble bien que le rythme de la mise en œuvre semble effectivement s'accélérer depuis peu, avec plus de 40 pays ayant actuellement développé des régimes réglementaires ou au moins ayant initié le pro-

cessus.

56. Convention des Nations unies sur la diversité biologique, juin 1992.

57. « The Environmental Management and Coordination Act, 1999 », loi entrée en vigueur le 14 janvier 2000, après cinq ans d'attente. Cette législation permet au ministre de l'Environnement, au titre des dispositions 53 et 146, de promulguer des réglementations sur l'accès aux ressources génétiques. En outre, au moins deux autres organes techniques ont été cités dans le Journal officiel comme ayant le mandat d'examiner la question. Il n'y a pas eu, jusqu'ici, de mise en œuvre réelle, bien que projet de réglementations proposées ait été préparé.

58. La FAO estime qu'il y a, actuellement, 800 millions de personnes sous-alimentées à travers le monde, dont 200 millions vivent en Afrique subsaharienne – environ 40 % de la population totale de la région. D'ici 2010, selon les prévisions, il y aura 302 millions de personnes sous-alimentées en Afrique subsaharienne, soit 35 % d'une population totale de 874 millions. Ces prévisions pourraient sembler indiquer une amélioration ; toutefois, dans le contexte des chiffres globaux, il semblerait que l'Afrique subsaharienne accusera encore un recul, par rapport au reste du monde. Il est prévu que le nombre total de personnes sous-alimentées à travers le monde tombera à 680 millions – les populations sous-alimentées d'Afrique subsaharienne constitueront donc près de 45 % de ce total. FAO Food, Agriculture and Food Security: The Global Dimension (document WFS 96/Tech 1). Rome 1996, p. 27. Cité dans Food Security for a Growing World Population : 200 Years After Malthus, Still an Unsolved Problem. (Professor Dr. Klaus M. Leisinger, The Novartis Foundation for Sustainable Development), 1996.

59. 25 milliards de tonnes de terres arables sont perdues tous les ans. Monsanto, 1997. Report on Sustainable Development including Environmental, safety and Health Performance (Mars, 1998).

60. C'est un fait accepté que les intrants en termes de céréales, de terre, etc. qui sont nécessaires pour la production commerciale de bétail fourniraient une plus grande valeur nutritionnelle s'ils étaient utilisés directement.

61. CBD article 15 (7).

62. Id. articles 15, 16, 17, 18 & 19.

63. Id. article 8 (j).

64. Id. articles 6 & 10.

65. Id. article 19.

66. Aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce, article 27 (3) (b).

67. Id. articles 30 & 31.
68. Convention sur la diversité biologique, article 15 (1), juin 1992.
69. Glowka et al. supra note 9.
70. Ceci est dû à l'exemption à tout, sauf au traitement national, article 3, au traitement de la nation la plus favorisée, article 4, et des accords multilatéraux sur l'acquisition ou le maintien de la protection, article 5, qui est concrétisé dans l'article 65 (2) & l'article 66 (1).
71. L'OAPI administre un régime centralisé de propriété intellectuelle au nom de 15 États africains francophones. Le point le plus conflictuel concernant son adoption de l'UPOV est que la majorité de ses membres n'avaient pas d'obligations au titre des Adpic à cet égard jusqu'en 2006.
72. Convention internationale pour la protection des nouvelles variétés végétales (UPOV), article 5, 2 décembre 1961, révisée le 10 novembre 1972, le 23 octobre 1978 et le 19 mars 1991.
73. Id. article 14 (5).
74. RAFI, communiqué de presse, Traitor Technology : « Damaged Goods » from the Gene Giants (29 mars 1999), Bio-IPR listserver de GRAIN. Ou voir < www.grain.org > or < www.rafi.org >.
75. Id.
76. Id.
77. Rapport sur les activités de Dupont A.P., la théorie étant qu'il y a tant de résistance aux OGM en Europe que la fourniture de produits sans OGM doit être accrue. journal d'information de BBC radio 4, semaine du 2 - 7 mai 1999. Ceci devient particulièrement pertinent quand l'on considère que des produits tels qu'un kit qui identifie les aliments génétiquement modifiés sont disponibles sur le marché européen.
78. Communication du Kenya, au nom du Groupe africain WT/GC/W/302 (6 août 1999).
79. Quelque 5000 espèces animales et 25 000 espèces végétales figurent dans les annexes à la convention. Celles-ci peuvent couvrir des groupes entiers – primates, cétacés, tortues, perroquets, coraux, cactus et orchidées – mais parfois, seule une sous-espèce ou une population géographiquement isolée est inscrite (la population d'un seul pays, par exemple). La gamme des espèces sauvages inscrites aux annexes va de la sangsue au lion et de certains conifères aux népenthès. Alors que les espèces Cites les plus connues sont des espèces emblématiques comme les ours et les baleines, les groupes les plus nombreux à être protégés

par la convention sont constitués de plantes et d'animaux retenant moins l'attention, comme les aloès, les coraux, les moules et les grenouilles. Pour la liste de toutes les espèces inscrites aux annexes Cites, voir http://www.cites.org/fra/append/I & II_0700.shtml

80. « Les dispositions de la présente Convention n'affecteront nullement le droit des Parties à adopter (a) des mesures nationales plus strictes relatives aux conditions du commerce, de la prise et de la possession ou du transport de spécimens d'espèces incluses dans les Annexes I, II et III, ou leur interdiction totale, ou (b) des mesures nationales limitant ou interdisant le commerce, la prise, la possession ou le transport des espèces. » article XIV, paragraphe 1.

81. Voir Mimbimi Essono dans ce même ouvrage.

82. Voir Lettington dans ce même ouvrage.

raient exiger que les exportations soient conditionnées dans des emballages recyclables dans leur propre pays. En conséquence, les emballages en plastique, fabriqués par des procédés utilisant des combustibles fossiles qui émettent des quantités importantes de charges de CO₂, seraient préférables aux sacs de jute. L'impact combiné de ces normes pseudo environnementales est une réduction potentielle de l'accès aux marchés pour les exportations des pays en développement. Ainsi, en tentant de créer des normes environnementales universelles, la mondialisation peut accentuer la pauvreté dans les pays en développement, un phénomène qui compromettra davantage la qualité de l'environnement. Ces normes sont-elles objectives ? Améliorent-elles toujours l'environnement ?

Questions problématiques

La définition actuelle du développement durable n'est pas axée sur l'équité, particulièrement lorsque des mesures commerciales environnementales unilatérales sont appliquées dans un contexte de relations économiques et de pouvoir inégales. Ceci est clairement démontré par l'autre face de l'internalisation, par exemple les impôts sur les émissions. La règle du traitement national, dans ce cas, supposerait que tous les producteurs de biens similaires sont en train de porter les mêmes atteintes à l'environnement que les producteurs nationaux, ignorant que les capacités d'assimilation et de charge des ressources naturelles dans différents pays, sont différentes. Il en résulte que les mesures commerciales environnementales de cette nature pourraient ne pas améliorer l'environnement, mais plutôt durcir les conditions d'accès au marché.

En outre, les pays développés portent la plus grande part de responsabilité pour les dégâts causés à l'environnement. En invoquant, toutefois, la règle du traitement national. Les pays en développement sont injustement et également pénalisés pour la détérioration de l'environnement. Selon des estimations faites par Repetto (1993), les coûts de conversion environnementale pourraient s'élever à 2 % des coûts de production ; ceci équivaudrait également à près de 2 % de la valeur f.o.b. des exportations engrangée sous forme de recettes par les pays développés. Les estimations de Repetto s'élèvent à 10 milliards de dollars US par an. Cette perte de revenu ne peut être compensée par une internalisation des coûts environnementaux dans les prix des produits de base. Ces prix sont en baisse et ceci entraîne des excès de collecte et d'extraction afin de compenser la perte de revenus.

La logique des mesures commerciales environnementales est d'amener une internalisation des coûts environnementaux afin de préserver l'ensemble du champ spatial de l'environnement. Là où ces politiques commencent à avoir un impact extra-territorial, on assiste toutefois à l'émergence d'un certain nombre de questions nécessitant un consensus global. La première a trait au concept de développement

durable. La plupart des mesures commerciales environnementales portent sur les aspects physiques de la biosphère, par exemple, le nombre d'éléphants restants ou la teneur en ozone de l'atmosphère locale. Ces mesures ont pour but de préserver les caractéristiques physiques de l'environnement pour que la génération présente puisse léguer un environnement viable aux générations futures. C'est ce que l'on appelle l'objectif d'équité intergénérationnelle.

On est en droit de se demander si une société où les disparités de revenus sont constantes et de plus en plus importantes, tant à l'échelle nationale que mondiale, peut être équitable dans sa perception de l'avenir. Le concept de développement durable doit être élargi pour inclure des mesures soutenues visant à réduire la pauvreté et les disparités de revenu dans le présent. La pauvreté constitue la plus grande menace pour l'environnement. Il en résulte qu'il faut surveiller étroitement les facteurs qualitatifs sociaux durables pour garantir que le monde redistribue les possibilités de consommation à travers les pays. Ceci aurait en effet un impact durable sur la qualité de l'environnement.

Comme prolongement d'une définition physique du développement durable, le concept de patrimoine environnemental commun est également problématique. Dans le droit occidental, le concept d'héritage commun pourrait renvoyer à des sphères dont l'appropriation ne peut être exclusivement revendiquée par un individu ou un État. La question est la suivante : dans quelle mesure certains éléments du patrimoine naturel sont-ils communs ? Est-il légitime de considérer des ressources naturelles nationales telles que les forêts ou les animaux comme un « patrimoine naturel » dont l'utilisation doit faire l'objet de mesures commerciales environnementales ? Ainsi, la définition et la sélection du patrimoine naturel sont tout autant arbitraires qu'imposées. En fait, elles nient le principe de la souveraineté nationale. Cette règle telle qu'elle est actuellement appliquée devrait se limiter au patrimoine naturel non litigieux, comme l'espace, les fonds marins, la haute mer et l'Antarctique. Et elles devraient prendre en compte des facteurs qualitatifs tels que la redistribution mondiale des ressources financières et technologiques.

Les pays développés peuvent invoquer les dispositions de l'OMC relatives aux subventions comme base pour imposer des droits compensateurs sur les importations en provenance des pays ayant des normes environnementales différentes des leurs. Ces politiques ne tiennent pas compte du fait que les producteurs des pays développés peuvent compenser les coûts de conversion de la production associés aux nouvelles normes par l'accès à diverses incitations fiscales environnementales appuyées par les régimes fiscaux. Les pays en développement sont obligés de supporter ces coûts de conversion sans bénéficier d'une quelconque subvention.

Rôle des perceptions dans la formulation des
politiques
environnementales locales, régionales et
mondiales :
questions d'objectivité

Les perceptions de ce qui constitue une atteinte à l'environnement ou un risque pour l'environnement diffèrent d'une personne à l'autre. Cutter (1973) a noté des vues divergentes parmi les experts, ainsi que dans l'opinion publique, sur les preuves scientifiques du réchauffement de la planète. L'opinion publique américaine peut, par exemple, faire pression en vue d'une interdiction mondiale de l'utilisation des bombes aérosol sans se rendre compte du fait que la consommation d'électricité et d'autres carburants fossiles des Américains est la principale source d'émission des gaz à effet de serre. La principale constatation de Cutter est que le public peut avoir, sur les actions nécessaires pour réduire les dégâts causés à l'environnement, une perception erronée, ou peut être loin de la réalité. Hid (1994) a également constaté que le public américain classait les sites de déchets dangereux comme premier problème environnemental de l'Amérique. Ce classement n'était pas compatible avec les faits et les preuves scientifiques qui prévalent. Malheureusement, les points de vue – objectifs ou subjectifs – de cette opinion publique puissante servent de base à la politique publique de l'OCDE, et sont trop souvent reflétés dans les obstacles à l'accès au marché pour les produits des pays de la SADC.

Roome (1992) établit un modèle (figure 1) qui tente d'expliquer les perceptions par le public de l'impact environnemental. Le modèle de Roome essaie d'expliquer comment l'opinion publique et les connaissances scientifiques ont contribué à amener les producteurs à être plus sensibles aux préoccupations environnementales publiques. Pour commencer, le public dans les sociétés démocratiques, c'est les électeurs ; il en résulte que leurs préférences environnementales, quelle qu'en soit la validité scientifique, peuvent aboutir à des réglementations ou à des législations qui affectent la production et la consommation dans leurs pays et peuvent également être internationalisées par des mesures coercitives. En second lieu, le public des pays riches, c'est les actionnaires des entreprises, qui peuvent, à ce titre, introduire les questions environnementales dans les salles des conseils d'administration. Finalement, le public, c'est les consommateurs qui peuvent contraindre les distributeurs et les fournisseurs à se conformer à certaines normes environnementales. Même les banques peuvent être amenées à appliquer des critères environnementaux dans leur évaluation des propositions de financement.

Figure 1. Perception publique de l'impact environnemental

Perception publique		
	Faible	Forte
Preuves scientifiques	Faible Discrétionnaires (dictées par la direction)	De réaction (dictées par la communication)
	Forte De réaction (dictées par la menace)	De réaction (dictées par la législa- tion)

Selon Roome, dans une situation où la perception publique d'un problème environnemental est faible et où les preuves scientifiques sont faibles, les pratiques environnementales au sein d'une entreprise particulière tendent à être discrétionnaires ou dictées par la direction. Là où la connaissance scientifique d'un problème est faible, et la perception publique forte, la réponse sera de réaction, c'est-à-dire dictée par la communication. Une telle situation contraint les entreprises à s'adapter et à supporter les coûts pour faire face aux obligations, indépendamment des facteurs objectifs relatifs à un risque environnemental perçu.

Là où la science confirme que le risque environnemental est élevé, mais où la perception publique du même risque est faible, les entreprises tendent à s'adapter en anticipant les normes réglementaires, car autrement, elles auraient à investir dans des procédés ou des inventaires que les futures réglementations pourraient rendre obsolètes. Dans ce cas, l'adaptation est orientée par la menace. D'autre part, là où la perception d'un risque est élevée tant d'un point de vue objectif que de celui du public, les entreprises sont généralement contraintes au changement par la législation. Ces changements sont donc dictés par la législation.

Dans le contexte des pays en développement, les changements sont en général dictés par l'extérieur. Dans les pays en développement de l'Afrique australe (SADC), par exemple, les changements ne reflètent pas les points de vue des populations démunies, bien que dans la plupart des cas, leur environnement soit pollué par les procédés d'extraction des entreprises multinationales. Selon le rapport sur le commerce et le développement de 1998 de la Crucead, les investissements étrangers directs en Afrique sont concentrés dans le pétrole, le gaz, les métaux et d'autres industries extractives. Selon les classifications du Centre européen pour l'exploration de la science et de la technologie (1990), ce sont les secteurs qui ont le plus d'effets négatifs sur l'environnement. Cependant, les gouvernements des pays en développement sont contraints d'accepter des objectifs de politique publique promus par les électeurs et les consommateurs des pays riches, car le tiers monde dépend d'eux pour l'aide, les prêts et les marchés. Une étude menée dans l'UE (voir annexe, tableau 2) a montré que plus de 50 % des Européens

accordaient une plus grande priorité à l'environnement qu'au développement ou à la croissance du PIB. D'autre part, si on menait un sondage similaire dans un pays en développement, il confirmerait que le choix du public, dans ce pays, porterait sur la croissance économique.

Conclusions

La pauvreté du paysage environnemental de l'Afrique australe a ses racines dans une histoire de mauvaise administration coloniale et d'apartheid. La domination étrangère avait imposé des régimes fonciers racistes qui avaient mené à un surpeuplement considérable dans les zones rurales, ce qui à son tour avait entraîné la dégradation des terres, la déforestation, la perte de biodiversité, l'empoisonnement par des produits chimiques des sources d'eau souterraines par l'utilisation excessive d'engrais et d'insecticides. La plupart des populations de la SADC sont pauvres, spécialement celles des zones rurales. L'accès à une eau potable sûre est, pour un grand nombre d'entre elles, un vain espoir : près de 50 % des populations rurales ne disposent pas d'eau salubre. Et pour celles qui vivent près des mines, la pollution de l'air et parfois, le risque de contamination au cyanure sont un risque quotidien pour leur survie.

Ce que l'on observe en Afrique australe, ce n'est pas une urbanisation associée au progrès, mais un exode des populations pauvres fuyant un environnement rural qui ne peut plus promettre une qualité de vie au-delà du niveau de subsistance. Les villes de la région sont devenues congestionnées et ne peuvent plus faire face à la collecte et au traitement des déchets. La qualité de l'air s'est détériorée en raison des activités industrielles, qui émettent – sans restrictions applicables – des gaz dangereux tels que l'oxyde de soufre. Le traitement de l'eau s'est également dégradé dans des pays tels que l'Angola. L'exploitation des produits basés sur les ressources naturelles pour l'exportation est une activité qui a causé des dégâts incalculables aux ressources environnementales régionales – mais tout ceci ne suscite apparemment pas beaucoup d'inquiétude à l'échelle internationale, car les sensibilités environnementales des pays riches ne semblent pas en être froissées.

En appui aux efforts internationaux en direction de l'environnement, la région est partie prenante de nombreux accords de protection de l'environnement, dont certains sont discutables ou inéquitable vis-à-vis de la région. Un exemple en est l'accord de la Cites. Un autre, dans le domaine des changements climatiques, est que le coût des technologies « respectueuses de la couche d'ozone » ne peut être compensé par des avantages directs escomptés. La région fait partie de la société mondiale quand il s'agit de faire face aux obligations de protection de l'environnement, mais elle en est exclue quand il s'agit d'accès aux finances, à la technologie, aux marchés d'exportation et à l'aide. Durant la période 1980-1992, par exemple, le taux de croissance des émissions de dioxyde de carbone au Mozambique était de -66,7 %, celui de la Zambie

de -50 %, alors que celui des États-Unis était de 5 %, et celui du Brésil de 17,9 % (voir annexe, tableaux 3 et 4) : il est tout à fait manifeste que les schémas de consommation de la région ont un impact minimal sur l'environnement.

Du fait que les normes sont ainsi imposées de l'extérieur, il est impératif que la région évalue clairement la portée des questions susceptibles d'être soulevées à l'OMC concernant les relations entre le commerce et l'environnement. Concrètement, la région doit jouer un rôle plus actif au sein du Comité du commerce et de l'environnement et veiller à ce que l'OMC respecte le principe selon lequel les politiques environnementales nationales des riches ne devraient pas avoir un impact extraterritorial au moyen de mesures environnementales touchant au commerce, mais exige plutôt que les mesures environnementales soient soumises au « test de la mesure ayant le moins d'effet de restriction sur les échanges ».

À cette fin, les principes suivants de l'agenda 21 de la Cruced devraient constituer les principes fondamentaux pour les négociations futures :

- Les pays ne devraient pas avoir recours à des mesures commerciales pour compenser les différences de coûts découlant des différences dans les normes et réglementations environnementales.

- Les pays ne devraient avoir recours à des normes phytosanitaires et techniques que pour promouvoir la sécurité et la santé.

- Les pays développés devraient tenir compte des capacités limitées du tiers monde à appliquer les mêmes normes que les leurs.

- Les pays devraient s'opposer à « l'internationalisation » du droit environnemental national, sauf dans la mesure où il pourrait être fondé sur des accords environnementaux internationaux.

- Les pays devraient mettre en œuvre des mesures environnementales légitimes de manière transparente, sans discrimination et devraient informer les parties intéressées à l'avance, de ces mesures.

La région doit résister à toute tentative visant à lier l'accès à des concessions commerciales au respect de politiques environnementales qui ne sont pas internationales. Du fait que la plupart des avantages commerciaux dont bénéficient les pays de la SADC au titre de l'OMC ne sont pas réciproques, les pays développés sont susceptibles d'imposer des mesures coercitives, par exemple en limitant l'accès au SGP (système généralisé de préférences) ou à l'aide, aux crédits et à d'autres ressources pour le développement. Finalement, les pays riches doivent remplir, sans conditions, l'obligation qui leur incombe, au titre de la Cruced, de transférer 1,25 milliards de dollars US par an aux pays en développement comme aide à la régénération de l'environnement (rapport sur la pauvreté, Oxfam 1995). Ce n'est qu'alors que l'on pourra attendre des mesures commerciales environnementales qu'elles deviennent des instruments effectifs du développement durable. Actuellement, les exportations de produits de base vers les pays développés sont des intrants industriels subventionnés, car leurs coûts ne reflètent pas le coût total des ressources naturelles. Il est essentiel,

dans ce contexte, de trouver un mécanisme efficace pour compenser les pertes des pays en développement dues à la détérioration des termes de l'échange (cf. Tableau 5 de l'Annexe). Les flux d'aide sont déjà en baisse, mais les engagements en termes de service de la dette sont en hausse. Il semblerait que l'annulation de la dette, par rapport à des mesures limitées d'allègement de la dette permettrait de générer des ressources qui pourraient contrebalancer les pertes dans les échanges. Le fardeau du service de la dette est en fait devenu insupportable et constitue une cause de la pauvreté et de la dégradation de l'environnement.

Il est tout aussi important que les pays de la SADC développent conjointement une capacité à faire le suivi des différentes normes environnementales dans leurs principaux marchés d'exportation – un effort en commun qui permettrait à la région de participer effectivement à la formulation de la politique internationale, et d'adopter une position sur les normes étrangères avant leur mise en application. Dans ce sens, seules les parties concernées peuvent être tenues de garantir que les normes sont transparentes et proportionnées aux objectifs environnementaux qu'elles cherchent à réaliser. En outre, la région pourrait établir un organe de reconnaissance des normes environnementales régionales, qui agréera les producteurs de la zone de la SADC. Des efforts pourraient être déployés pour garantir que les normes régionales sont reconnues à l'échelle internationale.

Orienter les priorités de développement vers des questions privilégiées par les pays riches signifierait que la région accorde plus d'importance à la vie des riches qu'à celle de ses propres citoyens. Les pays de la région ne peuvent résister aux pressions extérieures que s'ils s'attaquent aux faiblesses fondamentales de la structure de leurs économies fondées sur les produits de base, ainsi qu'à celles de leurs régimes fonciers. La pauvreté constitue la plus grande menace pour l'environnement dans la région. Un programme général d'actions locales, régionales et internationales équilibrées est nécessaire pour établir une synergie entre les responsabilités régionales en matière de protection de l'environnement et celles relevant des sphères globales.

Annexe

Tableau 1. Perceptions publiques européennes de la croissance contre l'environnement (%)

	Priorité au développement	Priorité à l'environnement
UE	9	50
Belgique	8	35
Danemark	3	55
France	11	56
Allemagne	3	50
Grèce	12	47
Irlande	23	40
Italie	6	55
Luxembourg	6	65
Pays-Bas	9	45
Portugal	11	38
Espagne	12	47
Royaume-Uni	11	48

Source : UE (1986).

Tableau 2. Émissions de dioxyde de carbone dans les pays de la SADC

Pays	Utilisation totale énergie % taux croissance annuelle	Total émissions % taux de croissance
Mozambique	-2,5	66,7
Malawi	1,5	0,0
Zambie		-2,6
50,0		-
Angola	0,3	-37,5
Zimbabwe	3,9	28,6
RDC	3,7	700,0
Lesotho		...
...		
Namibie	13,4	...
Botswana	2,6	8,1
Afrique du Sud	2,1	2,7
Maurice	2,8	116,7
Moyenne taux de croissance	2,5	-5,6

Pour mémoire		
États-Unis	1,6	-5,9
Japon	2,8	10,0
Allemagne	-0,1	-19,9
Brésil	3,9	-6,7
Moyenne taux de croissance	2,1	-5,6

Tableau 3. Croissance économique et pollution de l'air dans la SADC

du PIB procédés	PIB par unité d'énergie utilisée		Émissions CO ₂ des procédés industriels		KG per 1987 \$ émis par les industriels	
			par tête métrique		industriels	
	1980	1994	1980	1992	1980	1992
Angola	...	7,0	0,8	0,5	...	0,6
Botswana	2,1	4,7	1,1	1,6	1,2	0,9
RDC	4,4	...	0,1	0,1	0,5	0,7
Lesotho	...	...	...	...	...	...
Malawi	3,2	3,4	0,1	0,1	0,7	0,5
Maurice	3,7	6,3	0,6	1,3	0,5	0,5
Mozambique	1,4	3,3	0,3	0,1	2,0	0,6
Namibie	...	...	...	...	...	...
Afrique du Sud	1,2	1,0	7,3	7,5	2,8	3,5
Tanzanie	...	4,5	0,1	0,1	...	0,5
Zambie	1,3	1,8	0,6	0,3	1,6	1,0
Zimbabwe	1,5	1,4	1,4	1,8	...	...
Pour mémoire						
États-Unis	2,1	2,6	20,3	19,1	1,2	1,0
Japon	5,5	6,2	8,0	8,8	0,5	0,4
Royaume-Uni	2,8	3,5	10,4	9,8	1,0	0,8

Source : World Development Indicators, 1997.

Tableau 4. Prix mondiaux des produits primaires 1995-1996 (% changements par rapport à l'année précédente)

	1995	1996	1997	Avril 1999*
Tous produits de base	9,9	-4,2	0,0	-4,5
Boissons et aliments tropicaux ¹	4,5	2,1	2,1	-6,9
Matières premières agricoles ²	15,0	9,9	0,3	2,5
Minéraux, minerais, ³ métaux	49,6	17,9	9,3	0,0
Pétrole brut	9,3	20,8	6,0	1,4

* Changement à partir de décembre 1997.

1/ Café, cacao, thé, sucre, bœuf, maïs, blé, riz, bananes.

2/ Cuir et peaux, coton, tabac, caoutchouc, bois tropicaux.

3/ Aluminium, phosphate rock, minerai de fer, étain, cuivre, nickel, minerai de tungstène.

Source : United Nations Trade and Development Report, 1998, Genève.

Notes

1. On citera notamment deux ateliers sur le commerce et le développement durable pour les gouvernements et la société civile, organisés à la suite de séminaires de coopération technique de l'OMC (Harare, Zimbabwe, février 1999 pour l'Afrique anglophone en collaboration avec Africa Resources Trust et ZERO ; Libreville, Gabon, juillet 2000, pour l'Afrique de l'Ouest et du centre en collaboration avec ENDA tiers-monde). Certains textes proviennent également d'une réunion d'experts sur le commerce, la libéralisation et le développement humain durable, organisé en collaboration avec la Cruced et le PNUD à Windhoek en Namibie en février 2000.

2. Les PMA ne sont pas tenus de signer un APE pour conserver leur niveau d'accès actuel au marché de l'Union européenne (UE). De fait, avec la proposition de la commission « Tout sauf les armes », c'est même tous les produits des PMA qui pourraient bénéficier d'un accès libre. Ces PMA devront par conséquent opter entre conserver les préférences non réciproques et négocier un APE avec le groupement régional auquel ils appartiennent. Si a priori les PMA n'ont rien à gagner d'une négociation d'APE dans laquelle ils devraient ouvrir leur économie sans accroître leur accès au marché de l'UE, ils pourraient néanmoins préférer une solution régionale concertée pour des raisons autres que commerciales (politiques, aide, priorité à l'intégration régionale, etc.) ou par peur de voir leur accès au marché se détériorer à plus long terme.

3. Les autres accords liés à l'agriculture sont les suivants : l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) ; accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Adpic) et la décision sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires.

4. Les estimations de la FAO du pourcentage de la population sous-alimentée en Afrique sub-saharienne entre 1979 et 1981 était de 37 %.

5. Certains autres pays en Afrique ont offert des réductions sur des produits sélectionnés (i.e Côte d'Ivoire, Égypte, Ghana, Maroc, Tunisie et Zimbabwe). Les pays appartenant au SACU représentent l'exception, car ils ont réduit leurs tarifs de plus de 70 % à 40 %.

6. Bien que plusieurs produits soient tempérés, les tarifs sont plus élevés dans les pays développés que dans les pays en voie de développement.

7. Au titre de cette règle, un pays en développement peut exempter jusqu'à 10 % de son soutien par produit et 10 % de son soutien autre que par produit, si bien que le total des exemptions pourrait en théorie être de l'ordre de 20 % de la valeur totale de la production agricole.

8. Accord sur les sauvegardes, accord sur les subventions et les mesures compensatoires, les articles VI, sur les droits antidumping et droits compensateurs, XII sur les restrictions destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements, XVI sur les subventions, XVIII sur l'aide de l'État en faveur du développement économique, XIX sur les mesures d'urgence concernant l'importation de produits particuliers, XX sur les exceptions générales et XXI sur les exceptions concernant la sécurité.

9. La conformité de cette politique «de fourchette des prix» reste à vérifier. D'un côté, les pays qui mettent en œuvre une telle politique peuvent faire valoir que, tant que leurs tarifs d'importation restent dans la limite des niveaux consolidés spécifiés dans leurs engagements, ils sont compatibles avec l'accord sur l'agriculture. De l'autre, la note de bas de page de l'article 4, alinéa 2 de l'accord sur l'agriculture interdit les «prélèvements variables à l'importation» et les mesures à la frontière similaires autres que les «droits de douane proprement dits». Il s'agit donc de savoir si le mécanisme de la fourchette des prix est considéré comme un «droit de douane proprement dit», légal selon l'OMC, ou comme un «prélèvement variable à l'importation», illégal selon l'OMC. Cette question ne peut être tranchée de façon définitive que par une procédure officielle, par exemple dans le cadre du mécanisme de règlement des différends de l'OMC. Mais, dans la pratique il est peu probable qu'une politique de fourchette de prix soit contestée officiellement à l'OMC, si elle est mise en œuvre de manière prévisible et transparente.

10. OECD (1999), Preliminary Report on Market Access Aspects of UR Implementation, document COM/AGR/APM/TD/WP (99) 50, juin 1999, OECD, Paris.

11. Voir WTO (1999), Guide to the UR Agreements, Kluwer Law International et Secrétariat de l'OMC, tableau III.2. Bien que les droits sur les produits tropicaux soient ceux qui aient été le plus réduits, cette réduction est intervenue à partir d'une base très faible, par exemple de 5 à 10 %, ce qui, du point de vue des échanges, a un effet bien moindre qu'une réduction de 26 % de taux très élevés.

12. Cnuced (1997), The Post-UR Tariff Environment for Developing

Country Exports, TD/B/COM. 1/14.

13. Voir par exemple, Lindland (1997), *The Impact of the UR on Tariff Escalation in Agricultural Products*, FAO, ESCP No.3 ; et OCDE (1997) *The UR AoA and Processed Agricultural Products*, OECD, Paris.

14. Pour une analyse détaillée du système des prix d'entrée appliqués par la CE aux fruits et légumes, voir par exemple Swinbank, A. (1996), *The Impact of the GATT Agreement on EU Fruit and Vegetable Policy*, Food Policy, 20 (4).

15. Dans certains cas, par exemple pour les concombres et les tomates, les conditions d'accès aux marchés ont apparemment empiré après l'adoption du système des prix d'entrée.

16. Voir Tangermann, S., *Implementation of the Uruguay Round Agreement by Major Developed Countries*, UNCTAD/ITD/16, Genève, 1995.

17. La CE, par exemple, a groupé dans ses engagements en matière d'accès minimum tous les légumes en une même catégorie et tous les fruits en une autre. De ce fait, le volume des importations de la CEE dans ces deux catégories pendant la période 1986-1988 a dépassé de plus de 5 % la consommation interne de l'année de référence, de sorte que l'engagement en matière d'accès minimum n'était pas applicable. La situation aurait pu être différente s'il avait été appliqué une approche produit par produit.

18. Cruced (1995), *Identification of New Trading Opportunities Arising from the Implementation of the UR Agreements in Selected Sectors and Markets*, Cruced, Genève.

19. Pour faire accepter plus universellement les normes qu'elle élabore, la commission du Codex encourage en priorité une plus large participation des pays en développement à ses comités, mais les ressources financières disponibles pour cette participation sont très limitées.

20. La plupart des idées émises dans cette section ont été exprimées par les participants des pays en voie de développement et des experts au cours des séminaires régionaux et autres réunions organisés par la FAO en 1998, 1999 et 2000.

21. Les études effectuées par la FAO sont arrivées à la conclusion qu'il y avait peu d'impact sur les prix et le commerce. Ce résultat s'explique par le fait que les changements de politique opérés dans le cadre de l'AsA ont été minimes et le temps écoulé depuis la mise en œuvre est court. Il est difficile d'isoler les impacts de l'AsA des effets de la crise financière et d'autres changements politiques et macro-économiques. FAO contrôle les factures d'importation des céréales des PMA et des

PEDINAS. On pourrait s'attendre à ce que les pays qui ont bénéficié des subventions à l'exportation et l'aide alimentaire soient défavorisés par l'AsA. Comme on pouvait s'y attendre, les études effectuées par la FAO ont trouvé que leurs factures d'importation ont augmenté en 1995-1996 parce qu'ils ont importé en termes commerciaux. Lorsque les prix ont baissé, leurs factures ont également baissé tout en restant supérieures aux niveaux précédents.

22. Le paragraphe correspondant de la déclaration ministérielle de Doha stipule : « Nous convenons de négociations qui viseront, selon des modalités à convenir, à réduire ou, selon qu'il sera approprié, à éliminer les droits de douane, y compris à 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. La gamme de produits visés sera complète et sans exclusion a priori. Les négociations tiendront pleinement compte des besoins et intérêts spéciaux des pays en développement et pays les moins avancés participants, y compris au moyen d'une réciprocité qui ne soit pas totale pour ce qui est des engagements de réduction, conformément aux dispositions pertinentes de l'article XXVIII bis du GATT de 1994 et aux dispositions citées du paragraphe 50 ci-dessous. À cette fin, les modalités à convenir incluront des études et des mesures de renforcement des capacités appropriées pour aider les pays les moins avancés à participer effectivement aux négociations. »

La décision envisage des négociations également pour la suppression de « mesures non tarifaires », mais le présent article, pour des raisons de place, ne peut pas aborder les questions liées aux mesures non tarifaires. Toutefois, on peut dire de manière sommaire qu'avec l'adoption d'accords distincts traitant des mesures non tarifaires dans le cadre du système de l'OMC, la portée des négociations sur les mesures non tarifaires dans le contexte de négociations sur l'accès aux marchés serait extrêmement limitée.

23. Kym Anderson et al., dans leur étude basée sur l'hypothèse de la libre concurrence, estiment que le total des gains en bien-être serait de l'ordre de 250 milliards \$ US par an si tous les pays (développés, en développement et économies en transition) éliminaient les tarifs douaniers sur les produits industriels et agricoles. Près d'un tiers de ces gains découleraient de l'établissement du libre-échange sur les produits industriels. L'étude de Joseph Francois suppose une concurrence monopolistique et estime les gains de bien-être à 384 milliards \$ US si les tarifs sur les produits agricoles et industriels étaient réduits de 50 %. Les gains en revenus pour la libéralisation du commerce des produits industriels sont estimés aux alentours de 189 milliards \$ US. Un récent rapport de la Banque mondiale estime que la poursuite de la libéralisation du commerce de marchandises de la part de tous les pays, par l'élimination de l'ensemble des obstacles, entraînerait une hausse du revenu

mondial en 2015 de l'ordre de 355 milliards \$ US par rapport à 1997, mesurée en termes constants. Environ 70 % de ces gains découleraient de l'abolition des tarifs et des subventions ayant un effet de distorsion sur les échanges dans le secteur agricole. Le gain de la libéralisation du commerce des produits industriels serait limité à environ 90 milliards \$ US (voir Banque mondiale, perspectives économiques globales et pays en développement, pp. 153-168).

24. Voir note de bas de page ci-dessus, p. 168.

25. Étude Crucead/secrétariat du Commonwealth, p. 44.

26. Voir note 2 ci-dessus, p. 167.

27. Edward Buffel (2001), pp. 190-191.

28. Robert Wade (1989), pp. 346-381.

29. Cité par Robert Wade (1989), p. 15.

30. Cité par Dani Rodrick (avril 2001), p. 25.

31. Helena Johansson et Lars Nilson (1997). Export Processing Zones as catalysts World Development Vol. 25. n° 12 pp. 2115.

32. Maurice est un pays africain représentatif à bien des égards. La plupart des habitants de ce pays sont d'origine asiatique et ont une culture des affaires et du travail singulière, différente de celle du continent africain.

33. Selon le rapport SADC Industry and Trade Report for 1999, entre 1991 et 1998, la part de la production manufacturière dans le PIB (%) pour tous les pays de la SADC, à l'exception de Maurice, du Swaziland et du Botswana, était en baisse, les plus fortes baisses étant enregistrées pour la Zambie, l'Angola et le Zimbabwe.

34. Par exemple, le Zimbabwe, autrefois réputé pour sa production à forte valeur ajoutée manufacturière relativement élevée, a vu un déclin considérable de sa production manufacturière, qui est passée de 25 % du PIB en 1990 à moins de 15 % actuellement, ce qui s'est accompagné d'un passage des exportations manufacturées à des exportations primaires à base agricole (fleurs coupées, fruits).

35. A 1991 Board paper on FDI (the role of foreign direct investment in development, SECM91-292, avril 1991).

36. D. Jamali est directeur de programme, Economic and Social Outreach Program - Zimbabwe.

37. Export processing zones under fire from unions. Harare 1998.
38. En règle générale, les dispositions de l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires s'appliquent aux produits industriels, alors que celles de l'accord sur l'agriculture couvrent les produits agricoles.
39. Les pays à faible revenu (non PMA) ayant un PNB inférieur à 1 000 dollars US par an sont la Bolivie, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, la République Dominicaine, le Ghana, le Guatemala, Guyana, l'Inde, l'Indonésie, le Kenya, le Nicaragua, le Pakistan, l'Égypte, les Philippines, le Sénégal, le Sri Lanka, et le Zimbabwe. En atteignant un revenu par tête supérieur à 1 000 dollars US, ces pays sont tenus d'éliminer progressivement leurs subventions à l'exportation.
40. Joseph Stiglitz, What I learned at the world economic crisis : The Insider, The New Republic, 17 avril 2000.
41. L'information suivante sur une grève de travailleurs en Afrique du Sud, parue dans Southern Africa publié à Londres par Business Monitor Int. Ltd : Vol 5, n° 5, mai 2000, p. 2, en est un exemple : « On peut douter du fait que la réaction des travailleurs sera réellement nationale mais, inévitablement, la grève sera préjudiciable au pays aux yeux des investisseurs.. Le Government doit persuader la direction du syndicat que le monde n'est plus plat, mais qu'il est rond. » De même, la presse locale, au Zimbabwe, met régulièrement en garde contre toute action qui pourrait envoyer de « mauvais signaux » aux investisseurs privés étrangers. Le fait qu'il ne s'agit pas d'un phénomène purement africain peut être attesté par l'information suivante publiée dans The Wall Street Journal, 15 mai 2000, p. A25 : un haut responsable du Trésor américain a récemment « exhorté le gouvernement mexicain à faire davantage d'efforts pour réduire les crimes violents, en faisant valoir que le taux élevé de criminalité du pays pourrait effrayer les investisseurs étrangers ».
42. Voir Joseph Stiglitz, More Instruments and Broader Goals : Moving Toward the Post-Washington Consensus, discours prononcé lors de la conférence de janvier 1998 de WIDER, Helsinki, Finlande.
43. PNUD, Human Development Report, 1996, p. 2.
44. Voir note de bas de page 8.
45. Comme le gouvernement du Zimbabwe l'a découvert quand, début 2000, il a tenté de prendre les fermes appartenant aux fermiers blancs. Une telle initiative peut en elle-même être contestée au plan constitutionnel ou moral, mais le fait pertinent ici est la réaction de

l'ancienne puissance coloniale, le Royaume-Uni, à cet acte « d'appropriation ». Le conflit est finalement devenu non seulement un conflit entre les fermiers blancs et le gouvernement du Zimbabwe mais également, de manière plus significative, entre ce dernier et le gouvernement britannique.

46. Il y avait, dans les années 60, une théorie du « sous-développement » liée à des noms tels que Walter Rodney et l'école de pensée latino-américaine connue sous ce nom. La théorie est tombée en désuétude en raison du changement d'époque et parce qu'elle avait effectivement certains problèmes conceptuels. J'ai fait une critique de cette théorie dans « xxx » in *Review of African Political Economy*, 1982. Toutefois, l'essence de la théorie, à savoir le fait que le capital étranger, étant impérialiste dans l'exploitation des ressources locales et de la main-d'œuvre bon marché, appauvrit le pays bénéficiaire plutôt qu'il ne le « développe », reste généralement valable.

47. « La dérégulation du système bancaire a sérieusement commencé au début des années 80. La Commission De Kock avait recommandé la suppression des consignes de prudence et des plafonds de crédit et de taux d'intérêt et adopté une approche « fondée sur les risques » de « l'adéquation du capital » d'une banque, transférant effectivement la réglementation des activités bancaires de l'État au marché. La fuite accrue de capitaux a été facilitée – souvent illégalement – par les institutions financières, et de 1985 à 1992, s'est élevée à près de 2,8 % du PIB en termes nets. » Patrick Bond, *Elite Transition : From Apartheid to Neo-Liberalism in South Africa*, Pluto Press, 2000, p. 25.

48. WIR 99, annexe B, tableau 1 : p. 353.

49. Pour une analyse approfondie de la manière dont les paradigmes théoriques sont contestés et modifiés, voir Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, University of Chicago Press, 1970.

50. Voir, par exemple, *The Economist*, 13 décembre, 1997. Tableau 76. Les grandes banques d'investissement font des profits énormes, mais toutefois le TAUX de profit a brusquement baissé. L'article ajoute que les banques d'investissement tentent de prendre en compte le rétrécissement du taux de profit en prenant plus de risques ou en ayant recours aux subventions croisées.

51. Karl Polanyi, *The Great Transformation : The Political and Economic Origins of our Time*, Boston, Beacon Press, 1957.

52. « De certaines façons, le FMI a plus fait, au cours des derniers mois, pour libéraliser ces économies et ouvrir leurs marchés aux biens et aux services américains que ceci n'avait été fait durant les cycles de négociations commerciales dans la région. » Larry Summers,

« American Farmers : Their Stakes in Asia, Their Stake in IMF » Office of Public Affairs, Dépt. du Trésor américain, Washington DC, 23 fév. 1998.

53. The Economist, 13 décembre 1997.

54. J'ai traité de cette question en longueur dans *Globalization and Africa's Options*, in D.W. Nabudere, ed. Xxx, African Association of Political Science, 2000.

55. Voir Banque mondiale *Voices of the Poor*, document présenté au sommet social, Genève, juin 2000.

56. Voir Joseph Hanlon.

57. Voir note de bas de page 8.

58. Nous avons déjà fait référence à la manière dont la commission De Kock en Afrique du Sud avait recommandé la suppression des consignes de prudence et des plafonds de crédit et de taux d'intérêt qui ont facilité la fuite massive de capitaux, estimée par certains à jusqu'à 2,8 % du PIB en termes nets. Plus récemment, la Banque centrale a approuvé le renflouement de xxxx qui avait fait de mauvais investissements dans des obligations russes. Dans un cas, la Banque centrale a autorisé une exportation de capitaux pour permettre l'acquisition par Gencor du groupe minier Billiton de Shell Oil. Était-ce simplement par coïncidence que le Ministre des Finances Derek Key, avait démissionné mi-1994 pour diriger Billiton ? En 1999, le Gouvernement a permis aux plus grandes firmes de l'Afrique du Sud (notamment De Beers, Anglo-American, Old Mutual et South African Breweries) de transférer leurs sièges à Londres, entraînant ainsi une chute massive de la capitalisation de la Johannesburg Stock Exchange. En outre, Old Mutual a été autorisé à se démutualiser, en se transformant en société par actions, transférant ainsi le contrôle de ses fonds de pension, essentiellement des classes ouvrières, de leurs bénéficiaires à ceux qui détiennent le pouvoir sur le marché.

59. En 1999, le Gouvernement sud-africain a tenté de faire voter une Loi qui lui permettait d'entreprendre l'importation parallèle de médicaments essentiels, spécialement ceux nécessaires pour le VIH/Sida. Sous la pression des transnationales pharmaceutiques, le gouvernement américain a tenté de bloquer la loi, en arguant, à tort, qu'elle violait l'Accord sur les Adpic. Les États-Unis ont même imposé à l'Afrique du Sud leur Réglementation 301, plaçant ce pays sous « surveillance », ce qui est, en soi, une forme de sanction, car ceci envoie de « mauvais signaux » aux investisseurs étrangers. Au moment de la rédaction de la présente étude, la question n'était toujours pas tranchée et la Loi n'avait pas été votée. Toutefois, l'Afrique du Sud a raison de résister

aux pressions américaines et de prendre toute mesure nécessaire pour protéger la vie de ses populations.

60. Voir Baghirath Lal Das, *The WTO Agreements : Deficiencies, Imbalances and Required Changes*, Third World Network, Penang, Malaisie, 1998.

61. Voir Carlos M. Correa, *Intellectual Property Rights, the WTO and Developing Countries*, Third World Network, 2000.

62. J'ai mené une réflexion préliminaire sur ce thème dans «Global Governance and Justice», the United Nations University, à paraître.

63. Cf. Soares et Gonzalez, dans the Reader (éd.)

64. Par exemple, l'affaire Thon-Dauphin (1991) ; cf. Biggs, in the Reader. (éd.)

Troisième partie

Le commerce régional

1.

Politique commerciale
et développement humain durable en
Afrique

T. Ademola Oyejide (Nigéria),
université d'Ibadan

Depuis 1990 le PNUD, dans des rapports annuels très détaillés, a articulé, mesuré et vulgarisé le concept de développement humain durable (DHD). Dans le rapport du PNUD de 1996, le développement humain est défini comme un processus d'élargissement des choix des individus. Ainsi, le concept de DHD est centré sur la personne. Il met le progrès sous toutes ses formes, y compris culturel, économique, politique, social et technologique au service de l'individu.

Dans le contexte africain, les préoccupations liées à l'allègement de la pauvreté et à la sécurité alimentaire constituent certainement deux des dimensions les plus cruciales du DHD. Ces deux éléments du DHD sont des préoccupations politiques importantes, eu égard à la question de savoir quelle politique des échanges peut avoir des implications significatives. Plus spécifiquement, la présente note cherche à examiner si, comment et dans quelle mesure la politique commerciale (et ses différents volets) affectent les principales dimensions du DHD telles que l'atténuation de la pauvreté et la sécurité alimentaire dans le continent africain.

Politique commerciale, expansion du commerce international, croissance économique et DHD

Les mesures de politique commerciale sont généralement axées sur le secteur des biens et services échangeables, où elles influencent la structure des incitations et partant, affectent les coûts relatifs des produits importables et exportables. Dans le processus, les mesures de politique commerciale font sentir leur impact en modifiant la composition et les niveaux des importations et des exportations (Helleiner, 1992, 1995 ; Oyejide, 1999)

Dans l'essentiel de la littérature sur la politique commerciale des pays en voie de développement, l'analyse de la libéralisation des échanges se limite souvent à la libéralisation des importations ou à la suppression ou la réduction des obstacles tarifaires et autres aux importations. Toutefois, en réalité, la libéralisation des échanges devrait comprendre à la fois la libéralisation des importations et la promotion des exportations. Dans la libéralisation des échanges, le volet promotion des exportations est important, dans la mesure où un programme vaste et profond de libéralisation des importations a peu de chances de réussir ou d'être durable si les exportations ne sont pas un succès. En se fondant sur l'expérience en matière de libéralisation des échanges de quelques pays en voie de développement, Michaely (1991, p. 123) conclut que « la survie des tentatives de libéralisation des échanges a tendance à être fortement liée à un comportement favorable des exportations, tandis que l'échec de la libéralisation est fortement lié à une mauvaise performance en matière d'exportations ».

En sus des contraintes qu'imposent de mauvaises performances dans le domaine des exportations, l'ampleur et la rapidité de la libéralisation des importations dans un pays ou une région sont susceptibles d'être influencées par deux autres considérations au moins. Premièrement, ils doivent être de nature à ne pas endommager la capacité productive de l'économie. Deuxièmement, le bon sens voudrait que le volet collecte de recettes des droits d'importation soit réduit seulement à mesure que s'améliore la capacité de l'économie à générer des recettes fiscales à partir d'autres sources. La première considération reflète la préoccupation selon laquelle, étant donné qu'il y a un certain degré de protectionnisme, une réduction rapide et radicale des taux tarifaires pourrait être problématique, puisque la perte de production et d'emplois consécutive à la réduction des tarifs douaniers pourrait ne pas être immédiatement compensée par une augmentation comparable de la production et de l'emploi des secteurs non protégés de l'économie. Mussa (1997) donne à penser que cela pourrait bien être le cas dans nombre de pays africains où le secteur industriel non seulement est étroit, mais dépend aussi fortement de la protection des tarifs douaniers.

La seconde considération reflète l'objectif de recettes des taxes commerciales qui constitue probablement une contrainte encore plus

lourde pour l'ampleur de la libéralisation réaliste des importations dans nombre de pays à faible revenu, notamment en Afrique. Plus que toute autre région du monde, l'Afrique est lourdement tributaire des taxes commerciales pour ses recettes fiscales. Bien que ces taxes, en pourcentage des recettes fiscales globales, y aient baissé de plus de 40 % dans les années 70 à un peu plus de 30 % au milieu des années 90, la dépendance relative de l'Afrique reste beaucoup plus forte que celle de la région Asie-Pacifique (24 %) ainsi que de la région Amérique latine et Caraïbes (21 %) ; bien évidemment, le degré de dépendance de l'Afrique, est de plusieurs fois celui de 2 % des pays de l'OCDE (FMI, 1997). En clair, « ce n'est que sur le long terme, à mesure qu'augmente et s'élargit la capacité productive nationale (et donc l'assiette de l'impôt national) et que s'améliorent les capacités administratives qu'on pourra s'attendre à un passage important de la dépendance à l'égard de la taxe sur le commerce international à celle à l'égard de la fiscalité nationale » (FMI, 1997, p. 2).

La théorie économique n'offre pas de formule magique pour déterminer quel degré de restrictions commerciales il faut pour réaliser à la fois la protection et l'objectif de recettes dans le contexte des stratégies de croissance à moyen terme des pays africains. Cependant, Rodrik (1998, p. 12) exprime le consensus émergeant au sujet des contours généraux d'une politique des échanges axée sur le développement pour les pays africains, qui seraient les suivants : « dé-monopoliser les échanges ; rationaliser le régime d'importations ; réduire la paperasserie et mettre en œuvre des procédures douanières transparentes ; remplacer les restrictions quantitatives par des tarifs douaniers, éviter des variations extrêmes des taux tarifaires ainsi que de forts taux de protection réelle ; autoriser l'accès hors taxe des exportateurs aux facteurs de production importés ; ne pas appliquer à fortes doses des mesures contre les exportations ; ne pas imposer trop sévèrement les exportations. »

Une lecture faiblement critique de la littérature sur la libéralisation des échanges et le développement donnerait à penser qu'il y a un lien fort, unique et unidirectionnel entre « ouverture » et développement. En d'autres termes, une politique libérale des échanges entraîne l'expansion du commerce qui, à son tour, génère la croissance économique. Cette déclaration générale est à l'évidence une sorte de caricature ; toutefois, elle capte d'une façon assez saisissante, l'idée maîtresse/générale de la prescription de politique commerciale souvent offerte à nombre de pays africains depuis le début des années 80. C'est dans ce contexte que la marginalisation de l'Afrique dans le commerce international est généralement imputée aux régimes « fermés » de la région (voir, par exemple, Ng and Yeats, 1996 ; Sachs and Warner, 1997). De surcroît, la non croissance de nombre d'économies africaines, en particulier entre le milieu des années 70 et le milieu des années 90, est en grande partie imputée aux mauvaises performances commerciales de la région. Ce dernier point donne à penser que le commerce ne fonctionnait apparemment pas comme un véritable « moteur

de la croissance » en Afrique.

Il convient cependant de nuancer cette affirmation. Rodrik (1997) et Coe et Hoffmaister (1998), montrent que le niveau plutôt faible des échanges bilatéraux de l'Afrique avec d'autres régions est essentiellement dû à la taille relativement petite des économies africaines moyennes et à leurs taux de croissance économique relativement faibles durant les deux à trois dernières décennies. En outre, Ndulu and Ndung'u (1997, p. 21) présentent une analyse de l'expérience africaine qui semble indiquer que « le commerce et les politiques commerciales affectent la croissance qui, à son tour, affecte la performance économique » ; mais que « la performance de la croissance est essentielle pour des rapports favorables entre exportations et croissance ». De façon plus générale, Rodrik (1999) ne trouve aucune preuve convaincante poussant à croire que l'ouverture d'un pays au commerce international améliore fortement et systématiquement sa performance économique, lorsque cela se traduit par de faibles obstacles au commerce et aux mouvements de capitaux. Stiglitz (1999, p. 36) affirme que « la libéralisation des échanges, bien que nécessaire, ne suffit pas pour que les pays en voie de développement profitent pleinement des avantages qu'offre l'intégration dans l'économie mondiale ». En d'autres termes, un régime commercial libéralisé ne mettra pas forcément à lui seul l'économie sur le chemin de la croissance auto-entretenu. L'importance de la composition des exportations pour la croissance est bien réelle. De façon plus précise, l'expérience montre que les pays en voie de développement avec une croissance accrue des exportations de produits manufacturés ont tendance à réaliser une croissance économique générale plus rapide que ceux principalement tributaires des exportations de produits primaires, quelle que soit leur politique des échanges. Autrement dit, en termes relatifs, l'ouverture au commerce international peut être plus porteuse de croissance pour les pays en voie de développement qui ont déjà réussi à asseoir une base manufacturière efficiente et compétitive avant la libéralisation plus profonde de leurs régimes commerciaux.

Même lorsque l'expansion commerciale génère de forts taux de croissance économique, on ne saurait considérer comme acquis qu'une forte croissance économique se traduirait automatiquement en des niveaux tout aussi élevés de DHD (PNUD, 1996). Tout dépendrait plutôt de la manière et du degré jusqu'où le modèle et la nature de la croissance économique affectent des dimensions spécifiques du DHD. En d'autres termes, quel type de croissance induite par la politique commerciale va promouvoir la réduction de la pauvreté et améliorer la sécurité alimentaire, par exemple ?

À ce qu'il semble, dans bon nombre de pays africains où la croissance économique globale est tirée de la promotion de produits manufacturés à fort coefficient de main-d'œuvre et de produits agricoles et alimentaires transformés, destinés aux exportations intra-régionales et internationales, le DHD pourrait être amélioré par la réduction de la pauvreté. Cela pour la bonne raison qu'une telle croissance va généra-

lement de pair avec l'augmentation des opportunités d'emplois rémunérés pour les pauvres. Il semble qu'il y ait, en particulier, un potentiel non négligeable d'atténuation de la pauvreté par la promotion des exportations de produits agricoles et alimentaires transformés. Athukorala et Sen (1998) identifient plusieurs tendances favorables à cet égard. Premièrement, il y a l'augmentation considérable de la part de produits alimentaires transformés dans les exportations totales de produits non manufacturés entre les années 70 et 90 ; cette part est passée de 30 à 41 % pour les pays en voie de développement. Deuxièmement, les exportations de produits agricoles et alimentaires ont affiché au cours de la même période un plus grand dynamisme que les exportations de produits primaires ; dans pratiquement tous les pays africains de l'étude, le taux de croissance annuel cumulé des exportations de produits alimentaires transformés au cours de la période 1970-1994 était supérieur à celui des exportations de produits primaires. Yeats (1998) apporte des preuves supplémentaires relativement au dynamisme du secteur des produits agricoles et alimentaires transformés en Afrique. En raison certainement du fait que nombre de pays africains ont un avantage comparatif important dans une gamme variée de produits alimentaires transformés et d'aliments pour bétail, ces produits deviennent prépondérants en tant que composante du commerce interrégional en Afrique qui se développe le plus rapidement. Leur part dans les exportations totales de l'Afrique est certes encore faible, mais elle a augmenté de façon remarquable entre les années 80 et 90.

La croissance économique tirée par le commerce pourrait également améliorer le DHD, dans la mesure où elle implique la promotion de la sécurité alimentaire en Afrique, par le biais de la coopération régionale et de l'expansion du commerce intra-régional de produits agricoles et alimentaires transformés. En particulier, le commerce contribue à la sécurité alimentaire nationale en augmentant les disponibilités alimentaires du pays pour satisfaire les besoins de consommation, et en réduisant la variabilité générale des disponibilités alimentaires. En outre, dans la mesure où le commerce stimule la croissance économique et augmente les opportunités d'emploi et de revenu pour les plus pauvres le commerce peut améliorer l'accès à la nourriture et donc contribuer à assurer la sécurité alimentaire.

Maasdorp (1998) indique un moyen unique qui permettrait au commerce infra-régional de contribuer à la sécurité alimentaire en Afrique australe et de l'Est. Les préférences alimentaires locales sont importantes pour les questions de sécurité alimentaire. Étant donné, premièrement, que le principal aliment de base dans la sous-région est le maïs blanc, et non le jaune, et deuxièmement, que seule cette dernière variété de maïs est commercialisée à l'échelle internationale, le commerce international de maïs blanc augmenterait la sécurité alimentaire dans la sous-région. Le même argument serait valable en Afrique centrale et occidentale où les aliments locaux préférés, comme les racines, tubercules et grosses céréales (Teklu, 1996) ne sont éga-

lement pas commercialisés à l'échelle internationale, ou alors ont un marché peu actif. En outre, les coûts de transport élevés ainsi que les modèles différents de production et de consommation de produits alimentaires laissent supposer qu'il peut bien y avoir des potentialités énormes d'expansion du commerce intra-régional pour améliorer la sécurité alimentaire en Afrique (Koester, 1996 ; Weeks et Subasat, 1998). Yeats (1998) apporte des preuves que ces potentialités se matérialisent de plus en plus à travers l'expansion rapide du commerce intra-africain de produits alimentaires transformés et d'aliments pour bétail.

Le degré potentiel de contribution du commerce international à la sécurité alimentaire est influencé par la capacité d'importation du pays. La valeur des importations de maïs, riz et blé en Afrique a augmenté de 1,06 milliards de dollars en 1996. Cependant, la valeur de ces importations alimentaires, en pourcentage de la valeur des exportations totales de biens et de services non facteurs, a également grimpé de 3,8 % en 1973 à 4,2 % en 1996. Par comparaison, le rapport correspondant pour la Chine a chuté de 14,3 % en 1973 à 2,2 % en 1996 ; tandis que celui de l'Indonésie a baissé de 12,8 à 3,3 %. La différence entre la tendance en Afrique et les tendances en Chine et en Indonésie peut être pour l'essentiel attribuée à des écarts de performances dans le domaine des exportations. Tandis que le taux annuel moyen de la croissance réelle en Afrique a connu une hausse marginale de 2,0 %, celui de la Chine s'est accru de 12,7 à 14,8 %, tandis que le taux de croissance de l'Indonésie aussi a sensiblement augmenté de 3,1 à 9,2 % durant la même période.

Libéralisation des échanges en Afrique

Au cours des années 60 et 70, la plupart des pays africains ont mis en place, bien souvent au hasard, des régimes commerciaux très interventionnistes et protectionnistes. Les effets négatifs de ces régimes commerciaux sur l'expansion du commerce international et la croissance économique globale ont fini par sauter aux yeux. C'est pourquoi, à partir du début des années 80, nombre de pays africains ont entamé le processus pénible de rationalisation et de libéralisation de leurs régimes d'échanges. Bien que les progrès dans les pays concernés n'aient pas été réguliers, il est clair qu'au début des années 90, « la protection des substituts aux importations par des obstacles tarifaires et non tarifaires en Afrique subsaharienne a globalement baissé » (Nash, 1993, p. 38). Selon les estimations, au cours de la période allant du milieu des années 80 au début des années 90, le niveau de protection a connu une baisse de l'ordre de 30 à 50 %. En outre, la plupart des pays africains ont considérablement réduit le nombre de produits d'importation soumis aux obstacles quantitatifs, tout en passant également de systèmes d'importation strictement contrôlés à des systèmes plus ouverts. Selon la Banque mondiale (1995, p. 24), « les

progrès les plus remarquables ont été réalisés grâce au remplacement des restrictions quantitatives par des taux tarifaires plus faibles et moins dispersés ; désormais, plus de la moitié des pays ont des taux tarifaires moyens de 15 à 20 %, les plus forts taux étant fixés à 35-40 % et le nombre de catégories tarifaires ramené à 4-5 ».

Cependant, plusieurs problèmes subsistent. Premièrement, du côté des exportations, Nash (1993, p. 42) indique : « peu de progrès ont été réalisés dans la mise en place de systèmes efficaces donnant aux exportateurs accès aux facteurs de production à des prix compétitifs au plan international ». Apparemment, dans nombre de pays africains, les divers mécanismes institutionnels permettant de réaliser cet objectif, tels que les zones franches industrielles ou les systèmes de remboursement et d'exonération des droits de douane, se sont avérés étrangement difficiles à instaurer d'une façon efficace. Deuxième point, les tentatives de libéralisation des échanges dans les pays africains ont généralement souffert de problèmes de crédibilité et de viabilité dont on peut situer l'origine dans les revirements fréquents (Oyejide, Ndulu et Gunning, 1999). Nombre de ces revirements de la politique des échanges peuvent s'expliquer en termes de balance des paiements et d'incompatibilité fiscale. Ce sont là des problèmes contre lesquels la plupart des gouvernements africains ont traditionnellement utilisé des instruments classiques de politique des échanges. Troisième et dernier point, même à la fin des années 90, les barrières commerciales africaines restaient beaucoup plus fortes que celles des autres régions en développement d'Asie et d'Amérique latine ainsi que des Caraïbes. Trois facteurs donnent à penser qu'une telle remarque ne devrait point surprendre :

(a) au contraire de l'Afrique, les autres régions en développement de l'Asie et de l'Amérique latine ont réussi à créer des secteurs manufacturiers assez efficaces, solides et à vocation exportatrice, qui ont besoin de beaucoup moins de protection ;

(b) elles dépendent beaucoup moins des taxes commerciales pour avoir des recettes fiscales ;

(c) elles ont commencé leurs expériences de libéralisation des échanges beaucoup plus tôt que les pays africains et par conséquent, ont réalisé beaucoup plus de progrès dans ce domaine.

Les pays ont plusieurs angles d'attaque pour la mise en œuvre de leurs programmes de libéralisation des échanges. Dans le cas de la plupart des pays africains, les efforts de libéralisation des échanges ont eu lieu essentiellement à travers des accords unilatéraux soutenus par le financement de l'ajustement structurel par la Banque mondiale. Alors que nombre de ces pays sont membres d'un accord intra-africain d'intégration régionale ou l'autre, et que chacun de ces accords implique des engagements spécifiques de libéralisation des échanges, très peu de programmes ont été effectivement mis en œuvre (Oyejide, 1997).

La libéralisation des échanges peut être également mise en œuvre dans le contexte d'un accord d'intégration régionale de type Nord-Sud. Ce type d'accord est nouveau en Afrique. Citons parmi les rares

exemples les accords « Euro-Med » signés entre le Maroc et la Tunisie, ainsi que l'accord entre l'Union européenne et l'Afrique du Sud. Dans chaque cas, les accords datent de la fin des années 90, et les engagements des partenaires africains à la libéralisation des échanges accusent pour la plupart du retard ; en conséquence, il est trop tôt pour déterminer dans quelle mesure ces accords vont notablement modifier le tableau actuel de la libéralisation des échanges en Afrique.

Le forum le plus important au monde de négociations multilatérales des réductions des barrières commerciales est l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'approche multilatérale constitue donc un autre mécanisme permettant aux pays africains de mettre en œuvre leurs programmes de libéralisation des échanges. Les négociations du cycle d'Uruguay offraient une telle occasion. On peut évaluer à deux niveaux dans quelle mesure les pays africains ont saisi cette occasion. D'un côté, on peut discuter les engagements à la réduction des tarifs douaniers, souscrits par les pays africains au cours de ces négociations. De l'autre côté, on peut axer la discussion sur la part de lignes tarifaires et d'importations que les pays africains ont choisi de lier avant et après les négociations d'Uruguay.

Évalués en termes d'obligations tarifaires, on peut affirmer que les pays africains ont pris d'importants engagements à la libéralisation des échanges au cours des négociations d'Uruguay. Premièrement, concernant les produits industriels, le pourcentage de lignes tarifaires consolidées dans les pays africains a triplé, passant de 13 % avant à 69 % après le cycle d'Uruguay. Cela soutient la comparaison avec l'Asie, dont le pourcentage correspondant a grimpé de 16 à 68 %. L'Amérique latine a pris des engagements plus forts à consolider les tarifs douaniers, étant donné que le pourcentage de ses lignes tarifaires consolidées a fait un bond de 38 % avant les négociations d'Uruguay à 100 % après. En termes de valeur des importations industrielles, le pourcentage sous les taux consolidés a également connu une très forte hausse en Afrique, passant de 26 % avant les négociations d'Uruguay à 90 % après. Là encore, le degré d'engagement de l'Afrique à cet égard était plus fort que celui de la région Asie, dont le pourcentage des importations industrielles sous les taux consolidés s'est accru de 32 % avant les négociations d'Uruguay à 70 % après. Deuxièmement, concernant les produits agricoles, l'augmentation relative du niveau d'engagement en Afrique était plus forte que celle de toute autre région. Avant les négociations, les pays africains n'avaient consolidé que 12 % de leurs lignes tarifaires agricoles et seuls 8 % de leurs importations étaient sous des taux consolidés. Ces deux pourcentages ont grimpé à 199 après le cycle.

« Consolider » les mesures de protection représente un engagement des gouvernements concernés à ne pas augmenter le niveau au-delà de celui spécifié dans le tarif, si ce n'est à travers des négociations avec les partenaires commerciaux concernés. Cependant, la plupart des pays africains ont spécifié des taux bien au-delà de ceux effectivement appliqués. En conséquence, à l'exception notable des pays de la SACU, on peut affirmer que les pays africains n'ont pas pris d'engagements à des

réductions tarifaires consistantes lors des négociations du cycle d'Uruguay (Harrold, 1995).

Promouvoir le DHD par la politique des échanges

Des éléments essentiels du DHD, tels que l'allègement de la pauvreté et la sécurité alimentaire, sont affectés par la libéralisation des échanges et la rationalisation des obstacles à l'importation, ainsi que par les mesures visant à promouvoir les exportations. Autrement dit, la promotion de ces deux composantes du DHD en Afrique implique la recherche d'une combinaison optimale de mesures de libéralisation des importations et de mesures visant à améliorer l'accès des exportations de la région aux marchés régionaux comme internationaux.

Comme nous l'avons soutenu plus haut, l'allègement de la pauvreté a plus de chances de se réaliser lorsque la croissance économique rapide s'accompagne de hauts niveaux de création d'emplois, en particulier pour les couches les plus démunies de la population. Dans la mesure où cela favorise l'utilisation plus efficiente des ressources et favorise les échanges en fonction de l'avantage comparatif, la libéralisation unilatérale des importations pourrait promouvoir à la fois la croissance économique et le commerce en Afrique. Cependant, comme nous l'avons déjà affirmé, la profondeur et la rapidité de la libéralisation des importations sont soumises aux lourdes contraintes qu'impose le besoin de recettes fiscales et de renforcement de la capacité productive. En conséquence, pour nombre de pays africains, le défi est peut-être de rationaliser leurs régimes de commerce, maintenir des taux modérés de protection et de tarifs fiscaux, et améliorer la transparence de leurs systèmes de contrôle des importations.

Un régionalisme intra-africain plus ouvert devrait également être en conformité avec l'objectif de soulagement de la pauvreté. Les nombreux accords d'intégration régionale de l'Afrique contiennent presque tous des engagements spécifiques à la libéralisation des échanges, pour la plupart non encore mis en œuvre (Oyejide, 1997). Cela pourrait partiellement expliquer pourquoi le régionalisme intra-africain n'est pas allé de pair avec une amélioration importante des échanges intra-régionaux, en particulier lorsque celle-ci est mesurée en pourcentage de l'ensemble des échanges et donne une moyenne de 10 %. Cependant, de nouvelles preuves émergentes indiquent une hausse des échanges intra-africains. Yeats (1998) identifie le commerce intra-régional de produits alimentaires et d'aliments pour bétail comme faisant partie de ce regain de dynamisme. Une série d'études de cas par pays, dont les principales conclusions sont résumées dans Oyejide (2000), semble indiquer que les marchés régionaux deviennent d'importantes destinations des exportations de produits de nombre de pays africains. Quelques exemples illustrent ce point. Au cours de la période 1980-1996, plus de 80 % des exportations du Kenya vers l'Afrique étaient destinées à ses partenaires de l'intégration régionale, notamment au sein de la

Coopération est-africaine. De même, la Cedeao est devenue la deuxième destination la plus importante des exportations de la Côte d'Ivoire, avec un pourcentage grimpant de 13 % en 1986 à 19 % en 1996. L'Uemoa (qui est un sous-ensemble de la Cedeao) reçoit 90 % des exportations ivoiriennes à destination de la Cedeao. En outre, la part des exportations non pétrolières du Nigeria vers l'Afrique (principalement la Cedeao) s'est accrue de 3 % en 1980 à près de 13 % en 1995.

Les marchés régionaux des exportations africaines ont un autre trait commun : ils servent de destination importante aux exportations non traditionnelles. Ainsi, entre 1992 et 1996, la Cedeao a reçu entre 35 et 45 % des exportations de produits pétroliers de la Côte d'Ivoire, entre 26 et 48 % de ses exportations de café transformé, et plus de 56 % de ses exportations de chaussures. De même, pas moins de 20 % des exportations non traditionnelles du Ghana sont allés chez ses partenaires régionaux d'Afrique. L'Afrique du Sud est à l'évidence l'exploitant le plus accrocheur et le plus brillant des débouchés du marché régional pour l'expansion des exportations non traditionnelles. Près de 40 % de ses exportations de produits manufacturés sont écoulés en Afrique, notamment sur les marchés voisins du Zimbabwe, du Mozambique, et de la Zambie. Le rythme d'expansion des exportations de l'Afrique du Sud vers les marchés africains dépasse de loin celui des autres destinations des exportations de ce pays.

L'expansion du commerce intra-régional peut être directement liée à la croissance économique et, dans la mesure où celle-ci augmente le revenu, cela devrait avoir un effet sur l'allègement de la pauvreté. Cet effet pourrait être considérablement grossi si le commerce en expansion est essentiellement à forte intensité de main-d'œuvre et, partant, crée des opportunités d'emploi pour les pauvres. Les exportations non traditionnelles, notamment les produits agricoles, alimentaires et aliments pour bétail transformés, qui affichent un dynamisme considérable dans le panier des exportations de l'Afrique, ont tendance à être à fort coefficient de main-d'œuvre et par conséquent peuvent être un important facteur contributif à l'allègement de la pauvreté. Des réductions générales plus poussées et plus consistantes des barrières douanières intra-africaines pourraient rapidement faire augmenter ces échanges (ainsi que leur effet souhaité sur le DHD à travers l'allègement de la pauvreté et la sécurité alimentaire) sans affecter de façon notable et négative la situation des recettes fiscales de nombre de pays africains pris individuellement.

Malgré les négociations du cycle d'Uruguay, les exportations de produits non traditionnels en provenance d'Afrique sont toujours confrontées à de sérieux problèmes d'accès aux marchés autres qu'africains. En particulier, les pics tarifaires et la progressivité des droits dans les marchés de l'OCDE constituent d'importants facteurs inhibitifs de l'expansion des exportations non traditionnelles de produits africains traités et semi-traités. En outre, les exportations africaines de produits agricoles et alimentaires transformés sont en butte à des difficultés nées de l'incapacité à faire face aux mesures sanitaires et

phytosanitaires de plus en plus strictes, aux prescriptions techniques et aux normes de produits sur les marchés des pays industrialisés (Oyejide, Ogunkola et Bankole, 2000). On peut citer plusieurs exemples dans ce contexte. Une directive de 1997 de l'Union européenne imposant une interdiction provisoire des exportations de poissons et produits halieutiques de plusieurs pays d'Afrique australe et de l'Est était fondée sur l'affirmation selon laquelle ces pays n'avaient pas de système fiable de protection de ces produits contre d'éventuelles contaminations. Une directive similaire de l'Union européenne exigeant que les établissements de transformation des produits halieutiques se conforment à des normes spécifiques d'hygiène, a eu pour conséquence une réduction drastique du nombre des entreprises ghanéennes de ce secteur capables d'exporter sur le marché de l'Union européenne, et l'obligation de faire face à des dépenses considérables pour améliorer leurs installations.

Les mesures sanitaires et phytosanitaires de plus en plus rigoureuses pourraient donc constituer de gros dangers, précisément pour les secteurs des exportations africaines qui commencent à faire preuve de dynamisme et méritent donc qu'on s'y penche sans tarder. L'accord de l'OMC sur les mesures SPS admet, bien entendu, que certains pays à faible revenu pourraient avoir des difficultés à faire face à ses exigences. En conséquence, il contient des offres d'assistance technique, en particulier dans les domaines des technologies de la transformation, de la recherche et de la formation, ainsi que de l'infrastructure. Faire en sorte que ces offres ne restent pas seulement une simple déclaration de bonnes intentions demeure une véritable gageure pour l'Afrique dans le système commercial multilatéral.

NDLR : Les notes sont présentées à la fin de la troisième partie, page 254.

2.

Les relations commerciales ACP-UE après

Lomé :

quel partenariat économique pour le développement durable ?

Henri-Bernard Solignac Lecomte (*) (France),
centre de développement de l'OCDE

Le 29 février 2000 expirait la convention de Lomé IV-bis, la cinquième incarnation de l'accord régissant la coopération entre la Communauté européenne et les pays du groupe ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) depuis 1975¹. L'accord de partenariat qui lui succède, signé à Cotonou le 23 juin de cette même année, consacre des changements fondamentaux. Il propose un cadre global pour un « partenariat renforcé », où l'accent est mis sur la réduction de la pauvreté, le développement durable, et l'intégration graduelle des pays en développement dans l'économie mondiale. Par rapport à Lomé, les changements les plus importants concernent :

- le renforcement de la dimension politique de la coopération ;
- l'extension du partenariat à de « nouveaux » acteurs (secteur privé, société civile, etc.) ;
- une gestion de l'aide plus rationnelle et basée sur des critères de performance ;
- la mise en place progressive d'un régime commercial compatible avec les règles auxquelles les pays membres de l'Union européenne ont souscrit dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce.

Cet article explore les implications de ce dernier volet de l'accord de Cotonou pour l'avenir des relations commerciales ACP-UE.

Le simple fait que le principe d'un accord commercial spécifique entre les ACP et l'UE ait survécu à Lomé peut être considéré par certains comme une victoire, vu les difficultés rencontrées lors des négociations. Toutefois, à y regarder de plus près, l'avenir des relations commerciales ACP-UE demeure bien incertain, en dépit de l'accord signé à Cotonou. Côté européen, l'UE va vraisemblablement ouvrir à une rationalisation graduelle de ses politiques commerciales vis-à-vis de l'ensemble de ses partenaires commerciaux. Celles-ci ont en effet été définies jusqu'à présent de manière ad hoc, sans vision stratégique globale. Les accords commerciaux de Lomé en sont une illustration

exemplaire. La réorganisation de la Commission européenne, ainsi que la réforme de sa politique de relations extérieures et de coopération, auront à terme un impact important sur les desseins de l'Union européenne en matière de relations commerciales avec les ACP, dans une mesure que l'accord de Cotonou ne peut totalement pressentir. Quant aux pays ACP, la plupart d'entre eux doivent encore fournir des efforts importants pour acquérir le contrôle à long terme de leur politiques commerciales et les intégrer pleinement dans leurs stratégies de développement. Leur réflexion sur la manière dont les prochains accords commerciaux avec l'UE peut contribuer à ce processus – et partant la forme que ces accords devraient prendre – ne fait que commencer.

Tableau 1. Les 77 pays ACP, par niveau de développement

Pays moins avancés (PMA)			Non-PMA		
Afrique (33)		Caribes (1)	Pacifique (5)	Afrique (15)	Caribes
(14)	Pacifique (9)				
Angola	Madagascar	Kiribati	Botswana	Antigua et	Fidji
Bénin	Haïti	Iles Salomon	Cameroun	Barbuda	Papouasie
NG					
Burkina Faso	Malawi	Tuvalu	Congo	Bahamas	Tonga
Burundi	Mali	Vanuatu	Brazzaville	Barbade	Iles Marshall
Cap Vert	Mauritanie	Samoa Occid.	Côte d'Ivoire	Belize	Iles Cook
Rép.	Mozambique		Gabon	Dominique	États fédérés
Centrafricaine	Niger		Ghana	Rép.	de
Micronésie					
Comores	Ouganda		Kenya	Dominicaine	Nauru
RD	Rwanda		Maurice	Grenade	Niue
du Congo	Sao Tomé &		Namibie	Guyana	Palau
Djibouti	Principe		Nigeria	Jamaïque	
Érythrée	Sénégal		Seychelles	St Christ.	
Éthiopie	Sierra Leone		Afrique du Sud ¹	And Nevis	
Gambie	Somalie		Swaziland	Ste Lucie	
Guinée	Soudan		Zimbabwe	St Vincent &	
Guinée	Tanzanie			les Grenadines	
Bissau	Tchad			Surinam	
Guinée	Togo			Trinidad	
équatoriale	Zambie			et Tobago	
Lesotho					
Liberia					

1. L'Afrique du Sud a formellement rejoint le groupe ACP après la ratification de Lomé IV-bis en avril 1998. Toutefois, à la différence des 70 autres membres, elle n'a jamais bénéficié des préférences commerciales de Lomé ; elle a signé un accord séparé de libre-échange avec l'UE en 1999 ; à l'OMC, elle est considérée comme un pays développé.

Ont rejoint le groupe ACP en juin 2000.

L'accord commercial post-Lomé : un bon compromis entre les ACP et l'UE

Pendant 25 ans, dans le cadre des conventions de Lomé successives, l'UE a accordé des préférences tarifaires non réciproques aux importations en provenance des pays ACP, dont la plupart rentrent en franchise de droits de douanes en Europe, à l'exception de quelques produits sensibles couverts par la politique agricole commune (PAC). Quatre protocoles produits, annexés à la convention, garantissaient le libre accès pour des quantités fixes et/ou à prix fixes à un groupe de pays ACP fournisseurs « traditionnels » de bananes, de viande bovine, de sucre et de rhum. Ces préférences, plus généreuses que celles accordées par l'UE aux autres pays en développement (dans le cadre de son SPG, système de préférences généralisées), ont expiré le 29 février 2000. Les négociations autour d'un nouvel accord de coopération se sont déroulées du 30 septembre 1998 au 3 février 2000, date à laquelle un compromis fut trouvé sur ses dispositions commerciales. L'accord final a été signé à Cotonou le 29 juin de la même année.

Des négociations difficiles...

Le simple fait qu'il y ait un accord commercial – ou plutôt un accord sur le principe d'un accord commercial à venir – pour succéder à Lomé peut être considéré comme un succès. En effet, au milieu des années 90, le principe d'un accord commercial spécifique liant les ACP à l'UE était sérieusement menacé de disparition après février 2000. Les raisons du désintérêt progressif de l'Europe pour les ACP sont connues : modification des priorités géopolitiques, mutations internes (les élargissements successifs), érosion de la légitimité de l'aide à la coopération, etc. Les maigres résultats de la convention de Lomé n'ont fait qu'accentuer le problème : un quart de siècle de relations privilégiées (1975-2000) et quatre conventions de Lomé successives n'ont pas permis d'enclencher une véritable dynamique de développement dans les pays ACP, ni vraiment commencé de résoudre les problèmes structurels auxquels ils sont confrontés – un constat particulièrement vrai des préférences commerciales².

C'est dans ce contexte de scepticisme aigu que la commission européenne a publié son « Livre vert » sur l'avenir des relations ACP-UE (novembre 1996), qui proposait plusieurs scénarios pour « revitaliser » ces dernières, « ouvrir de nouveaux horizons et augmenter les chances de succès ». Le message clef du Livre vert – si rien n'est fait pour renforcer les relations ACP-UE, alors elles sont appelées à disparaître – s'appliquait tout particulièrement au volet commercial, du fait de la menace que faisaient planer les règles de la toute nouvelle Organisation mondiale du commerce (OMC, créée en 1995) sur les préférences de Lomé, coupables d'enfreindre le principe de non discri-

<p>mination (établi par l'article I du GATT). Des exceptions sont bien prévues à ce principe, qui permettent la conclusion d'accords discriminatoires sous réserve soit qu'ils soient réciproques (dans le cas d'accords de libre-échange scellant un projet d'intégration politique entre membres de l'OMC)³, soit qu'ils soient accordés par un pays développé aux pays en développement. Or, le régime Lomé n'est pas éligible au titre de ces exceptions : d'une part, le régime est non-réciproque et, d'autre part, il est plus généreux envers les ACP qu'un sous-ensemble des anciennes colonies de pays membres de l'UE, pour la plupart au faible potentiel d'exportation – qu'envers d'autres pays en développement, aux populations parfois beaucoup plus pauvres (comme l'Inde ou le Vietnam). Pour cette raison, l'UE avait dû demander à l'OMC une dérogation à l'article I du GATT (1995-2000). Or, dans la mesure où elle avait clairement signalé au moment du Livre vert qu'elle ne demanderait pas plus d'une fois le renouvellement de cette dérogation, le risque de voir le régime commercial de Lomé disparaître purement et simplement au tournant du siècle semblait bien réel.</p> <p>Une fois les mandats de négociation adoptés par chacune des parties, au cours de l'année 1998, il est apparu clairement que tant les ACP que l'UE souhaitaient bel et bien conserver une relation commerciale privilégiée. Toutefois, jusqu'à la fin de 1999, les deux parties s'avèrent incapables de s'entendre ne fut-ce que sur le contour général d'un accord, et il est raisonnable de dire que c'est sur le volet commercial que les négociations post-Lomé furent les plus tendues et les plus difficiles. Le mandat de la CE prévoyait une période de transition de 5 ans, de 2000 à 2005, pendant laquelle les préférences seraient maintenues, avant d'entamer une transition vers des accords de libre-échange (appelés « accords de partenariat économique ») avec plusieurs sous-groupes de pays ACP⁴. Le mandat ACP prévoyait, lui, de maintenir, voire d'améliorer, les préférences pour une période de 10 ans, avant de commencer à envisager de nouveaux accords, dont le contenu ne pouvait être déterminé à l'avance.</p> <p>... qui débouchent sur un véritable compromis</p> <p>Dans ce contexte, l'accord conclu en février 2000 sur le volet commercial du nouvel accord de partenariat ACP-UE, après plus d'un an de laborieuses négociations, apparaît comme un compromis véritable où chacune des parties a accepté de faire des concessions importantes. Le texte n'est pas en lui-même un accord commercial, mais une « obligation à se mettre d'accord », à une date ultérieure, sur plusieurs nouveaux accords commerciaux réciproques entre l'UE et les pays ACP, compatibles avec les règles de l'OMC, en remplacement du régime préférentiel non réciproque actuel. Les pays ACP pourront conclure ces accords soit collectivement, en tant que groupes régionaux, tels l'Uemoa, Cedeao, CARI COM ou SADC, – l'option qui a la préférence de l'UE –, soit individuellement⁶. Le calendrier provisoire de ce proces-</p>	<p>permettent la conclusion d'accords discriminatoires sous réserve soit qu'ils soient réciproques (dans le cas d'accords de libre-échange scellant un projet d'intégration politique entre membres de l'OMC)³, soit qu'ils soient accordés par un pays développé aux pays en développement. Or, le régime Lomé n'est pas éligible au titre de ces exceptions : d'une part, le régime est non-réciproque et, d'autre part, il est plus généreux envers les ACP qu'un sous-ensemble des anciennes colonies de pays membres de l'UE, pour la plupart au faible potentiel d'exportation – qu'envers d'autres pays en développement, aux populations parfois beaucoup plus pauvres (comme l'Inde ou le Vietnam). Pour cette raison, l'UE avait dû demander à l'OMC une dérogation à l'article I du GATT (1995-2000). Or, dans la mesure où elle avait clairement signalé au moment du Livre vert qu'elle ne demanderait pas plus d'une fois le renouvellement de cette dérogation, le risque de voir le régime commercial de Lomé disparaître purement et simplement au tournant du siècle semblait bien réel.</p> <p>Une fois les mandats de négociation adoptés par chacune des parties, au cours de l'année 1998, il est apparu clairement que tant les ACP que l'UE souhaitaient bel et bien conserver une relation commerciale privilégiée. Toutefois, jusqu'à la fin de 1999, les deux parties s'avèrent incapables de s'entendre ne fut-ce que sur le contour général d'un accord, et il est raisonnable de dire que c'est sur le volet commercial que les négociations post-Lomé furent les plus tendues et les plus difficiles. Le mandat de la CE prévoyait une période de transition de 5 ans, de 2000 à 2005, pendant laquelle les préférences seraient maintenues, avant d'entamer une transition vers des accords de libre-échange (appelés « accords de partenariat économique ») avec plusieurs sous-groupes de pays ACP⁴. Le mandat ACP prévoyait, lui, de maintenir, voire d'améliorer, les préférences pour une période de 10 ans, avant de commencer à envisager de nouveaux accords, dont le contenu ne pouvait être déterminé à l'avance.</p> <p>... qui débouchent sur un véritable compromis</p> <p>Dans ce contexte, l'accord conclu en février 2000 sur le volet commercial du nouvel accord de partenariat ACP-UE, après plus d'un an de laborieuses négociations, apparaît comme un compromis véritable où chacune des parties a accepté de faire des concessions importantes. Le texte n'est pas en lui-même un accord commercial, mais une « obligation à se mettre d'accord », à une date ultérieure, sur plusieurs nouveaux accords commerciaux réciproques entre l'UE et les pays ACP, compatibles avec les règles de l'OMC, en remplacement du régime préférentiel non réciproque actuel. Les pays ACP pourront conclure ces accords soit collectivement, en tant que groupes régionaux, tels l'Uemoa, Cedeao, CARI COM ou SADC, – l'option qui a la préférence de l'UE –, soit individuellement⁶. Le calendrier provisoire de ce proces-</p>	<p>maintenant avec 70 pays L'Inde ou le Vietnam). autres membres de Lomé IV bis (1995- actuellement le régime le- pour tous les ACP – (en suppo- sant qu'une dérogation Fait partie du 90e APER) « tous-ACP » de Lomé Les pays ACP signataires d'APE ontient progressi- vement leur marché aux produits de l'UE. Les EMA qui ont choisi de ne pas conclure d'APE conservent leurs préfé- rences tarifaires non réci- proques. Les non-EMA qui ont choisi de ne pas conclure des accords importants. reste encore à définir l'UE et les pays ACP, remplacements du régime pré-</p>
---	--	---

sus est détaillé ci-dessous.

Date	Négociations	Régime commercial
Jusqu'en septembre 2002	Préparation des négociations.	

De septembre 2002 au 31 décembre 2007	L'UE négocie des « accords de partenariat économique » (des accords de libre-échange) avec les pays ACP, par groupes régionaux, ou pays par pays.
--	---

2004	L'UE et les pays ACP étudient les possibilités d'accords alternatifs pour les pays non-PMA qui « décident que leur situation ne leur permet pas » de signer des accords de libre-échange.
------	---

2006	L'UE et les pays ACP analysent les accords prévus « pour s'assurer que le calendrier prévu permet une bonne préparation des négociations ».
------	---

Du 1 ^{er} janvier 2008 jusqu'en 2018-2020	Mise en place des nouveaux accords de partenariat économique (APE).
---	---

À partir de 2018-2020

À partir de 2008, l'UE commencera donc à traiter de manière différente les différents pays ACP. Les 39 pays les moins avancés (PMA), assurés quoi qu'il arrive d'un libre accès au marché de l'UE pour « pratiquement tous » leurs produits dès 2005 au plus tard, ont le droit de « garder Lomé », sans ouvrir leurs marchés aux produits de l'UE après 2008. En revanche, les 31 non-PMA ne peuvent conserver leur niveau actuel d'accès au marché européen que s'ils accordent la réciprocité aux entreprises européennes. Dans le cas contraire, c'est-à-dire s'ils ne signent pas les accords de partenariat économique (APE) proposés par l'UE, ils pourraient être « transférés » dans le système de préférences généralisées (SPG) de cette dernière, un régime bien moins avantageux que Lomé. Quant à l'Afrique du Sud, le seul pays ACP qui a souhaité être considéré comme pays « développé » à l'OMC, elle a déjà signé un accord de libre-échange avec l'Europe en 1999.

Au-delà de cette différenciation par niveau de développement, l'accord général prévoit également l'éclatement du régime actuel en plusieurs accords commerciaux distincts, par régions. L'UE encourage ses partenaires ACP à négocier les APE en tant que blocs régionaux, sans exclure cependant la possibilité d'accords « individuels » avec certains pays. C'est aux ACP de décider, le cas échéant, quelles régions seront candidates à un APE. Il est donc très difficile de se faire une idée précise de la situation qui prévaudra après 2008 : certains pays ACP « garderont » Lomé, d'autres négocieront des APE en tant que groupes régionaux, d'autres encore négocieront des APE « individuels », d'autres enfin tenteront d'obtenir de l'UE des accords d'un autre type.

Les deux parties ont ainsi atteint leur principal objectif commun : conclure un accord commercial ACP-UE, et garder ainsi une relation privilégiée plus forte que ne l'aurait permis un simple accord d'aide financière. L'UE a quant à elle obtenu satisfaction sur la majeure partie de ses propres exigences : un traitement différencié des différents pays ACP ; la disparition des préférences commerciales non réciproques pour les pays « les moins pauvres » et donc l'ouverture sur une base préférentielle des plus grands marchés ACP aux exportations de l'UE ; enfin l'engagement politique des pays ACP à « ancrer » leurs économies à l'UE. Les ACP ont aussi obtenu certaines concessions : tous conserveront encore huit ans leurs préférences non réciproques (au lieu des cinq ans proposés initialement par l'UE). L'introduction graduelle de la réciprocité leur permettra de protéger leurs secteurs les plus sensibles jusqu'à la fin de la décennie suivante (vers 2020). De plus, le texte laisse ouverte la possibilité d'options autres que les accords de libre-échange de type EPA pour les non-PMA, même si celles-ci restent à définir. Pour finir, le compromis sur les protocoles sur les matières premières – l'enjeu le plus important pour certains pays ACP – prévoit de prolonger, tout en les « revoyant », trois d'entre eux : le sucre, la viande bovine et les bananes (mais pas celui sur le rhum)⁷.

Des incertitudes demeurent sur l'avenir des relations commerciales ACP-UE

Controverses et menaces

Malgré cette conclusion « heureuse » au terme de négociations difficiles, plusieurs incertitudes importantes subsistent sur l'avenir des relations commerciales ACP-UE. Il y a tout d'abord, et surtout, les doutes exprimés quant à l'impact d'éventuels accords de libre-échange sur le développement des pays ACP⁸. Les défenseurs des APE soulignent leur impact positif escompté sur :

- les flux d'investissement direct européen vers les ACP ;
- l'effet de « verrouillage » du processus de libéralisation commerciale dans ces pays ;
- la restructuration des économies ACP par la combinaison d'une modification du cadre d'incitations des agents économiques et du soutien financier et technique de l'UE.

Toutefois, dans les ACP et en Europe, certains analystes expriment leur scepticisme, craignent que les APE n'aient plusieurs effets négatifs, comme :

- augmenter les marges bénéficiaires des exportateurs européens, plutôt que de faire baisser les prix pour les consommateurs et les importateurs ACP ;
- entraîner une chute brutale du revenu des taxes douanières, que ne pourrait compenser à court ou moyen terme une diversification des revenus fiscaux ;
- pousser les pays ACP à libéraliser leur régime commercial à une cadence et dans une mesure « moins optimale » qu'ils ne le feraient de manière unilatérale ;
- faire obstacle à la diversification des échanges des ACP ;
- compliquer l'intégration régionale ;
- renforcer les vieux réflexes de Lomé qui contribuent à focaliser l'attention des ACP sur l'obtention de préférences (à Bruxelles) comme objectif des négociations commerciales, et les détournent d'un rôle plus actif, notamment dans le système commercial (à Genève).

D'autres facteurs d'incertitude sont partiellement exogènes. Au moment de la mise en œuvre prévue des nouveaux accords commerciaux, vers 2008, les résultats du nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales lancé à Doha pourraient avoir modifié considérablement l'environnement dans lequel ces accords devront s'inscrire. Quelle sera alors la valeur d'accords de libre-échange dans un monde plus libéralisé ? Comment l'OMC et ses membres traiteront-ils les accords régionaux ?

Enfin, un autre facteur d'incertitude, moins souvent évoqué, mais qui

pourtant pourrait avoir des conséquences importantes, tient à l'UE elle-même : jusqu'à quel point une Union élargie à plusieurs nouveaux membres, et dotée d'une Commission réformée, aura-t-elle encore à cœur dans près d'une dizaine d'années de mettre en œuvre d'ambitieux accords commerciaux préférentiels avec les ACP ? D'ores et déjà, la réforme en cours de la politique d'aide communautaire semble susceptible d'affecter l'attitude de l'UE vis-à-vis des ACP d'une manière et dans des proportions que l'accord de Cotonou ne permet pas de totalement pressentir.

Cotonou, nouvelle illustration de l'adaptation de l'UE en matière de politique commerciale ?

Pour comprendre les forces à l'œuvre à l'intérieur de la Commission européenne, il est utile de replacer la question de l'avenir des relations commerciales ACP-UE dans le débat plus large sur les relations de la Communauté avec l'ensemble des pays en développement. Au cœur de ce débat, l'« ad-hocquisme » des politiques commerciales européennes à l'égard de ces derniers – c'est-à-dire le manque de vision stratégique derrière ces politiques – et les problèmes qui en découlent.

Jusque dans les années 90, seuls les ACP et les pays méditerranéens recevaient des préférences spéciales dans le cadre d'accords de coopération plus larges, qui servaient d'abord des objectifs de politique étrangère, comme le maintien de l'influence politique et économique de certains pays européens dans leurs ex-colonies. Les autres pays en développement recevaient un traitement moins favorable. Dans les années 90, pourtant, la CE a multiplié les accords commerciaux bilatéraux – essentiellement sous la forme d'accords de libre-échange (ALE) – avec des pays tiers. Parmi les raisons de la prolifération de tels accords (dont Bagwati a qualifié l'enchevêtrement de « bol de spaghetti »), les facteurs institutionnels ont joué un rôle important. Jusqu'en 1999, quatre commissaires européens se partageaient les relations extérieures de la Communauté, chacun étant responsable d'une zone géographique. La politique commerciale étant la seule politique extérieure exercée intégralement au niveau communautaire⁹ et, à ce titre, perçue comme l'instrument de politique étrangère le plus puissant mis à la disposition de la Commission, chacun de ces commissaires avait intérêt à mettre en place « son » ALE avec les pays tiers dont il avait la responsabilité¹⁰. Ce qu'ils firent, sans grande coordination entre eux et – en l'absence d'une doctrine unifiée de politique étrangère économique européenne – sans approche stratégique globale. Des accords furent ainsi signés avec des pays d'Europe de l'Est, de la Méditerranée (Turquie¹¹, Israël, Tunisie, Maroc, Égypte...), d'Amérique latine (Mexique) et d'Afrique (Afrique du Sud). D'autres accords sont prévus, dont certains avec des groupes régionaux, comme Mercosur et, comme nous l'avons vu plus haut, plusieurs régions ACP.

Du point de vue de la politique étrangère économique de l'UE, cet « ad-hocquisme » en matière de politique commerciale pose deux types de problèmes.

* Problème de cohérence : tandis que d'un côté, l'UE affiche une volonté de plus en plus marquée de jouer un rôle de puissance de premier plan dans l'OMC, et d'affirmer sa crédibilité comme moteur de la libéralisation au niveau multilatéral – elle a d'ailleurs joué un rôle clef dans l'établissement de l'OMC et le lancement du cycle de Doha – et de l'autre côté, elle pousse à la fragmentation du système par la multiplication des accords commerciaux bilatéraux.

* Coûts d'opportunité : à mesure que le niveau de développement des pays avec lesquels l'UE envisage des ALE diminue (de la Turquie au Maroc, puis peut-être au Sénégal) et que ses ambitions grandissent (avec des projets d'ALE avec des groupes de pays, et non plus seulement des pays pris individuellement), les difficultés de négociation et de mise en œuvre de ces accords pourraient bien dépasser, d'une part, les éventuels bénéfices politiques et économiques (y compris en termes de développement pour les pays partenaires) et, d'autre part, les capacités de la Commission européenne (sans parler de celles des pays partenaires).

À cause de ces problèmes, un certain scepticisme existe à la Commission et parmi les États membres quant au bien-fondé de la multiplication des ALE.

La CE voudra-t-elle toujours signer des ALE avec les ACP en 2008 ?

Pour simplifier, on peut dire aujourd'hui qu'il y a deux « courants » : les « bilatéralistes » considèrent la politique commerciale comme un outil de politique étrangère vis-à-vis d'un pays ou d'une région donné(e) ; les « multilatéralistes » pensent que c'est avant tout dans le cadre de l'OMC que les objectifs de la politique commerciale européenne doivent être poursuivis, en influençant directement l'établissement et la mise en œuvre des règles du commerce mondial. En 1999, le président de la CE, Romano Prodi, avait annoncé son intention d'en finir avec la division « géographique » des portefeuilles de la

Commission. Il semblait ainsi ouvrir la voie à une normalisation des politiques commerciales européennes, dont la responsabilité incomberait désormais à une DG Commerce unifiée. Cette réforme « multilatéraliste » n'a pourtant pas été menée à son terme.

En revanche, l'unité de politique commerciale de l'ex-DG VIII (responsable des relations avec les ACP, devenue DG Développement) a bel et bien été intégrée, formellement, dans la DG Commerce à la fin de 1999, juste après qu'un compromis fut trouvé entre les ACP et la CE sur le régime commercial post-Lomé. Cela signifie que dans une large mesure les conditions institutionnelles qui prévalaient au moment de la préparation du mandat de négociation de la CE (centré sur la proposition des APER, devenus APE) et de la négociation de l'accord de Cotonou ont maintenant disparu. Il incombe aujourd'hui à une DG Commerce plutôt « multilatéraliste » de mettre en œuvre un projet conçu par une DG VIII par nature plutôt « bilatéraliste »⁵⁰⁷, tandis que cette dernière avait une incitation claire à proposer des accords aussi ambitieux et complexes que les APE – quitte à repousser la question de leur faisabilité à plus tard, après l'obtention de l'accord de principe des ACP – il n'est pas à exclure que la nouvelle DG Commerce considère, elle, ces APE comme un legs plutôt embarrassant¹². Si la CE venait à souhaiter rompre avec l'« ad-hocquisme » et adopter une stratégie commerciale cohérente vis-à-vis de l'ensemble de ses partenaires commerciaux, et/ou si la DG Commerce finissait par juger que les APE ne sont pas la meilleure manière de commercer avec les ACP à l'avenir, la CE pourrait être tentée de se dégager des engagements pris à Cotonou, en invoquant par exemple d'autres engagements dans le cadre de l'OMC.

Placer le développement durable au cœur des accords de partenariat économique ACP-UE

Il faut se réjouir que les ACP et l'UE aient signé un accord de partenariat, tant les pays ACP ont besoin de tout le soutien possible pour « se préparer à un monde plus libéral »¹³. Quels que soient les régimes commerciaux qui seront mis en place entre les deux parties, l'aide financière et technique de l'UE a un rôle important à jouer pour :

- faciliter les ajustements nécessaires du côté de l'offre pour améliorer la compétitivité des exportateurs ACP (à travers le renforcement des organisations professionnelles, des financements, la promotion d'un dialogue structuré entre secteurs public et privé, etc.) ;
- renforcer la capacité des exportateurs ACP à s'adapter aux normes de sécurité et de qualité imposées par les pays de l'OCDE et leurs marchés ;

NDLR : Les notes sont présentées à la fin de la troisième partie, page 254.

- soutenir les ajustements budgétaires et fiscaux rendus nécessaires par la libéralisation commerciale ;

- renforcer la coopération dans les nouveaux domaines où celle-ci peut être utile à un niveau « sous-multilatéral » (critères de protection de la propriété intellectuelle dans les plantes, codes de conduite sur les mesures anti dumping et les mesures de sauvegarde, etc.)¹⁴.

On a vu que bien des incertitudes subsistent quant aux détails des APE. Face à ces incertitudes, l'UE et les ACP devraient s'attacher à affirmer avec plus de force, mais surtout plus de précision, l'objectif de développement durable, parmi la multiplicité d'objectifs explicites ou

implicites assignés au projet d'APE (politiques, institutionnels, etc.). Ceci suppose d'offrir rapidement des alternatives concrètes et crédibles aux ACP non-PMA qui leur permette de conserver leur niveau actuel d'accès au marché européen après 2008. Une amélioration du SPG de l'UE, au moyen d'un affinement des critères de différenciation entre les bénéficiaires, serait la meilleure façon d'y parvenir et bénéficierait également aux autres pays en développement.

Ensuite, la CE devrait inscrire explicitement le partenariat économique ACP-UE dans le cadre multilatéral. Avec les membres de l'UE, elle pourrait collaborer activement avec les agences multilatérales (OMC, CCI, Chuced) pour le renforcement des capacités des ACP dans le domaine de la politique et de la promotion commerciale, en apportant leur contribution dans les domaines où ils ont un avantage comparatif (dans le cas de la CE, l'appui à l'intégration régionale, la promotion du dialogue entre secteurs public et privé, etc.). Un engagement clair et crédible à œuvrer dans le cadre multilatéral assurerait que le partenariat économique aide véritablement l'intégration des ACP dans ce dernier.

Enfin, ainsi que nous l'avons vu, les ACP ont beau avoir réussi à repousser tout changement trop brutal du régime commercial ACP-UE jusqu'en 2008, ils restent dans le flou en ce qui concerne la suite. Cotonou est un accord de principe, et non un accord commercial. Or, l'évolution des priorités politiques (vers l'Est et le Sud de l'Europe) et économiques (vers l'OMC) de l'Union, ainsi que la réforme des institutions de la CE, pourraient à terme éroder le soutien en faveur du principe des APE. En se préparant aux négociations commerciales qui doivent avoir lieu entre 2002 et 2008, les ACP doivent garder cela à l'esprit, et demander à l'UE une discussion franche des véritables scénarios pour l'avenir. Les ACP doivent évaluer avec soin les implications du nouvel accord. Des études d'impact plus détaillées, ainsi que d'intensives consultations à tous les niveaux au sein des ACP seront nécessaires pour que pays et régions définissent leurs stratégies d'après-Lomé. À ce titre, le soutien financier et technique de l'UE sera indispensable pour aider les pays ACP à renforcer leurs capacités et à intensifier leurs efforts d'intégration régionale, afin que toutes les parties arrivent bien informées et dotées de mandats clairs à la table des négociations de « l'après-Cotonou » en septembre 2002.

L'enjeu essentiel pour les ACP est de définir et de mettre en œuvre

des politiques commerciales cohérentes dans le cadre de stratégies de développement durable. Ceci implique que chaque pays identifie clairement ses intérêts et ses priorités en matière de commerce international, puis mette en œuvre les politiques adaptées à la défense de ces intérêts aux niveaux national, régional et multilatéral. Le partenariat économique avec l'UE n'atteindra ses objectifs en matière de développement que s'il soutient – plutôt que de les déterminer – de telles politiques économiques et commerciales.

3.

L'initiative « Tout sauf les armes » :
quelles conséquences pour les PMA ?

Solagral (France)

En 1995, lors de la 1^{re} conférence ministérielle de l'OMC à Singapour, les pays développés s'étaient engagés à ouvrir davantage leurs marchés aux exportations des 48 pays les moins avancés (PMA). Peu avait été fait jusqu'à maintenant, mais la place prise par les pays en développement lors de la conférence de Seattle et la double perspective de la conférence des Nations unies sur les PMA en mai 2001 à Bruxelles et de la prochaine conférence ministérielle de l'OMC au Qatar en novembre 2001 ont conduit l'Union européenne à prendre une nouvelle initiative : « Tout sauf les armes » qui a été approuvée le 26 février par le Conseil européen du commerce (règlement n°416/2001 du 28/02/2001, JO L 60 du 01/03/2001).

Présentation de l'initiative européenne

L'Union européenne a décidé de supprimer quotas et tarifs à l'entrée de son marché pour tous les produits, à l'exception des armes, exportés par les 49 pays les plus pauvres (le Sénégal vient de rejoindre le groupe des PMA). Cette décision prend effet le 5 mars 2001. Toutefois, l'ouverture du marché sera progressive pour trois produits sensibles, le riz, la banane et le sucre, produits sur le territoire européen :

- les droits de douane sur la banane fraîche seront réduits de 20 % par an à partir du 1^{er} janvier 2002 et éliminés totalement au plus tard le 1^{er} janvier 2006 ;

- les droits de douane sur le riz seront réduits de 20 % le 1^{er} septembre 2006, de 50 % le 1^{er} septembre 2007, de 80 % le 1^{er} septembre 2008 et éliminés totalement au plus tard le 1^{er} septembre 2009 ;

- enfin, les droits de douane sur le sucre seront réduits de 20 % le 1^{er} juillet 2006, de 50 % le 1^{er} juillet 2007, de 80 % le 1^{er} juillet 2008 et éliminés totalement au plus tard le 1^{er} juillet 2009.

Pour compenser ce délai de transition pour les deux derniers produits, l'UE offrira un accès immédiat à son marché via la création d'un quota à tarif nul pour le sucre et le riz, basé initialement sur les

meilleurs chiffres d'exportation des PMA dans les dernières années, plus 15 %. Ces quotas augmenteront de 15 % par an pendant la période de transition :

Tableau 1.

Cette phase de transition doit permettre d'adapter les organisations communes de marché de ces trois produits. Les importations de riz, de banane et de sucre seront surveillées de près, afin d'appliquer si nécessaire des mesures de sauvegarde en cas de forte croissance.

Que ce soit dans le cadre de l'accord de Cotonou qui comprend 40 des 49 PMA ou dans celui du système des préférences généralisées (SPG) qui accorde des préférences commerciales aux pays en développement autres que les pays ACP, les PMA bénéficient déjà d'un accès très favorable au marché européen. La nouveauté de l'initiative « Tout sauf les armes » (TSA) est d'ouvrir le marché européen des produits agricoles, notamment ceux couverts par la PAC. Cette ouverture du marché agricole européen, contraire au principe de la « préférence communautaire », a nécessité la mise en place d'une phase de transition, pour permettre une adaptation des producteurs européens dans ces trois secteurs.

Approche globale des impacts de la décision TSA

Un impact faible à court terme

Actuellement, les exportations des PMA ne forment que 1 % des importations européennes, et l'essentiel de ces importations est déjà exempté de droits de douanes. En effet, 99 % des produits en provenance des PMA bénéficient de droits de douanes nuls à l'entrée dans l'UE, soit dans le cadre de la convention de Lomé (pour les pays ACP), soit au titre des préférences généralisées (pour les pays non-ACP). Au total, sur les 8,136 milliards d'euros importés en provenance des PMA, 8,113 milliards d'euros sont déjà exemptés de droits de douane. À court terme, l'impact de cette ouverture devrait donc être faible pour l'Union européenne.

Si pour l'UE la part de marché concernée est faible, pour les PMA, elle est significative. L'UE est de loin le premier marché pour les PMA : plus de 50 % de leurs exportations agricoles y sont écoulées.

L'UE est la principale destination des exportations des pays les moins avancés (voir exemples⁵ tableau ci dessous, mais l'incidence de l'ini-

tiative risque d'être faible, car les principaux produits d'exportation sont déjà exemptés de droits de douane.

Tableau 2. Structure des exportations des PMA du Resal en 1997

Principaux produits PMA	Valeur des exportations vers l'UE (en milliers d'euros)	Valeur des exportations vers les États-Unis (en milliers d'euros)	d'exportation vers l'UE
Bangladesh	79784	122230	Textiles
Burkina Faso	7338	0	Coton
Cap Vert	13800	NC	Produits de la pêche
Éthiopie	170828	56921	Café
Haïti	20097	14244	Café
Madagascar fruits	180569	4831	Crustacés, petits
Malawi	50488	9363	Tabac
Mauritanie	73800	0	Produits de la pêche
Mozambique	65820	26529	Crustacés, coton
Niger	380	106	Uranium
Yémen	10856	3357	Pétrole

Sources : Eurostat, Crucead.

Un accroissement des flux commerciaux des PMA vers l'Europe ?

Les PMA pourraient accroître leurs exportations vers l'Europe de plusieurs manières.

* Une réorientation des exportations vers l'Europe : une minorité de PMA sont déjà exportateurs nets et, pour ceux-là, la suppression des droits de douane se traduira sans doute par une réorientation de leurs exportations vers l'UE, guidée par le différentiel de prix.

* Un accroissement du volume des exportations : il existe dans certains pays un potentiel d'accroissement de la production qui, compte tenu des perspectives d'exportation, pourrait être activé.

* Le cumul régional : la proposition faite par l'UE autorise le cumul régional entre l'Asean (association des nations du Sud-Est asiatique), la Saarc (association d'Asie du Sud pour la coopération régionale) et l'UE d'une part, et les PMA d'autre part. Autrement dit, les PMA peuvent exporter comme leurs biens propres des produits qu'ils ont importés de ces trois régions, à condition d'y avoir apporté au moins 100 % de valeur ajoutée. Cette clause peut favoriser l'intégration des PMA dans les flux commerciaux internationaux, mais profitera

essentiellement aux industries de transformation, qu'elles soient locales ou internationales, et non aux producteurs.

* Le commerce triangulaire : l'initiative TSA devrait également augmenter le commerce triangulaire. On peut s'attendre à ce que les PMA préfèrent exporter leur production sur le marché européen devenu très attractif, par exemple pour le riz, et augmentent leurs importations de riz thaïlandais, vietnamien, indien ou pakistanais pour satisfaire leur demande intérieure (swap import-export).

Les limites de l'initiative TSA

Pour les PMA, l'impact à court terme devrait être assez modéré. Pour les produits de base, les PMA n'ont pas tellement d'avantages comparatifs et ils disposent souvent de capacités limitées pour accroître leur productivité. De plus, pour bénéficier de cette ouverture, les PMA devront mettre en place des structures d'exportation supplémentaires, ne serait-ce que des réseaux de communication efficaces, ce qui n'est pas toujours aisé.

Il est par ailleurs assez évident que dans les années à venir, les barrières douanières ne seront plus des obstacles majeurs du commerce Sud-Nord. Elles sont déjà remplacées par les normes, notamment sanitaires et phytosanitaires. En ce sens, la suppression des droits de douane ne résout pas les problèmes d'accès au marché pour les PMA.

Enfin, l'UE se donne le droit d'utiliser la clause de sauvegarde spéciale pour protéger ses producteurs s'ils sont menacés par une concurrence trop forte, donc de protéger l'accès à ses marchés « en cas de besoin ». C'est un point très important car il enlève de la sécurité et de la prévisibilité pour les exportateurs des PMA, justement dans les périodes où ils seraient compétitifs par rapport aux producteurs européens...

Analyse par produit

Deux grands types de produits sont concernés par l'initiative européenne : les produits sensibles (le riz, le sucre et la banane), dont le cours intra européen est environ le double que sur le marché mondial, et pour lesquels les PMA pourraient être compétitifs sur le marché européen, et les produits dont le prix européen est attractif, mais que les PMA ne sont pas en mesure de fournir à court terme.

L'ouverture du marché européen comporte à la fois un enjeu de substitution entre pays exportateurs concurrents, et un enjeu de substitution avec les producteurs européens.

Le riz

Globalement, les PMA sont importateurs nets de riz, seuls quelques pays comme le Malawi sont exportateurs nets. Les principaux exporta-

teurs mondiaux sont la Thaïlande, les États-Unis, l'Inde, le Pakistan, et le Vietnam.

Le riz importé en Europe est coté souvent moins de 400 euros/tonne à l'entrée en Europe, alors qu'il est vendu entre 500 et 700 euros/tonne sur le marché, la différence correspondant au droit de douane. L'avantage d'un accès en franchise pour du riz provenant de PMA asiatiques est donc grand. Le Bangladesh par exemple pourrait accroître ses flux vers l'Europe s'il développe sa production et ses infrastructures d'exportation.

La consommation européenne de riz est essentiellement constituée de riz de bonne qualité (à faible teneur en brisures). Or, les PMA sont essentiellement producteurs de riz de faible qualité. Pour bénéficier de l'ouverture du marché européen, il faut donc, pour les PMA, à la fois augmenter la capacité de production et améliorer la qualité du décortilage (sauf à n'exporter que du Paddy, ce qui engendre une perte de valeur ajoutée).

Dans une telle situation, les perdants seraient dans un premier temps les producteurs européens (le riz européen est moins compétitif) et dans un deuxième temps, le riz ACP non PMA, soumis à un tarif de 35 %, et moins compétitif que le riz asiatique.

Tableau 3. Production, importation et exportation de riz dans les PMA du Resal (données FAO)

	En tonnes	1995	1996	1997	1998	1999
Bangladesh	Production	2 639 000	2 818 400	2 815 200	2 970 800	3 400 000
	Importations	995 946	1 038 199	1 794 444	1 127 208	2 215 322
	Exportations	58		56	105	170
Burkina Faso	Production		84 025	95 000	98 617	88 998
	Importations	62 300	62 300	61 030	107 972	107 972
Cap-Vert	Importations	18 352	20 813	26 232	14 500	19 800
Éthiopie	Importations	1 333	2 100	3 600	1 200	1 300
Haïti	Production	100 000	120 000	160 000	101 320	100 000
	Importations	208 000	175 000	195 000	196 000	232 000
Madagascar	Production	2 450 000	2 500 000	2 558 000	2 447 000	2 637 000
	Importations	60 206	20 604	57 823	58 079	94 470
	Exportations	598	1 559	2 156	1 009	1 016
Malawi	Production	52 077	72 629	65 690	68 679	93 000
	Importations	2 500	700	980	855	855
	Exportations	4 712	3 100	3 023	5 228	5 400
Mauritanie	Production	5 2813	66 748	80 942	101 900	98 500
	Importations	70 000	108 000	139 700	106 900	122 300
Mozambique	Production		112 982	139 000	180 218	191 000
	Importations	90 000	53 300	44 800	48 700	34 000
Niger	Production	51 000	52 500	43 600	53 500	73 000
	Importations	40 000	40 000	40 000	95 528	17 717

	Exportations			266	266	
Yémen	Importations	124937	198150	172748	145930	207139
	Exportations				185	78
Tous PMA	Production	59039602	61214930	60600092	62965225	
71036481	Importations	3263754	3200199	2317805	3585883	4675321
	Exportations	359284	102674	38382	118249	58380
Union européenne	Production	2108903	2661862	2716889	2675873	
2629489	Importations	795484	921008	903345	860193	861617
non compris échanges infra communautaires	Exportations	300038	302428	366567	322415	
358669						

Enfin, le riz en provenance des pays ACP non PMA sera toujours soumis à un tarif douanier de 35 % à l'entrée dans l'UE. Comme il est moins compétitif que le riz asiatique, il subira une concurrence sévère sur le marché européen.

Le sucre

Le cours européen du sucre est de 650 euros/tonne contre un cours mondial de 250 à 300 euros/tonne. L'attractivité du marché européen est donc théoriquement énorme, mais les PMA ne sont pas de gros producteurs de sucre. Mis à part les cas isolés du Soudan, de la Zambie ou du Malawi, ils sont importateurs nets.

Tableau 4. Production, importation et exportation de sucre dans les PMA du Resal (données FAO)

	En tonnes	1995	1996	1997	1998	1999
Bangladesh	Production	7445650	7165090	7520540	7378710	6950925
	Importations					
	sucre total	150656	27952	207196	160822	151827
Burkina Faso	Production	400000	400000	400000	400000	400000
400000	Importations					
	sucre total	4743	6739	9457	22827	11957
Cap-Vert	Production	14000	12500	12500	12500	12500
	Importations					
	sucre total	15284	18986	17259	26239	5369
Éthiopie	Production	1650000	2200000	2300000		
	Importations					
	sucre total	28395	37719	20653	21740	32610
Haïti	Production	1200000	1200000	1100000	1000100	1000000
	Importations					
	sucre total	182268	109158	119566	120741	106088

Madagascar	Production	2 100 000	2 150 000	2 160 000	2 180 000	2 180 000
	Importations					
	sucre total	20 681	5 530	23 115	42 825	27 358
	Exportations					
	sucre total	15 097	7 424	1 345	688	6 549
Malawi	Production	1 900 000	1 860 000	1 750 000	1 900 000	1 700 000
	Importations					
	sucre total	67	67	2 000	16 500	
	Exportations					
	sucre total	65 625	55 109	30 377	71 591	29 870
Mauritanie	Importations					
	sucre total	80 022	81 022	92 000	152 000	156 000
Mozambique	Production	460 000	300 000	320 000	278 939	368 675
	Importations					
	sucre total	55 437	55 872	60 872	98 265	101 635
	Exportations					
	sucre total	53 600	24 800	59 000	20 300	
Niger	Production	104 300	139 000	173 600	139 000	140 000
	Importations					
	sucre total	32 610	27 903	25 545	60 202	36 967
	Exportations					
	sucre total				1 085	1 085
Yémen	Importations					
	sucre total	189 839	410 998	406 925	325 898	439 186
	Exportations					
	sucre total				58	58
Tous PMA	Production					
	canne	3 087 2813	3 273 4399	3 474 6804	3 632 4676	
		35150788				
	Production					
	betterave	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
	Importations					
	sucre total	1 555 445	1 543 283	1 919 118	2 189 645	2 334 009
	Exportations					
	sucre total	216 367	234 345	262 687	343 672	194 321
Union européenne	Production					
(hors échanges	betterave	111 922 331	113 840 513	121 467 624		
		115 300 331	120 221 191			
intra commu-	Production					

nautaires)	canne	104863	55125	78650	84000	84000
	Importations					
	sucres total	1982571	2071926	1856443	1883417	1657115
	Exportations					
	sucres total	5572897	4480794	5328588	6523607	5219664

L'ouverture complète du marché européen au sucre des PMA entraînera probablement une progression des exportations de sucre des PMA vers le marché européen, de moindre importance pour les pays bénéficiant déjà du protocole sucre (qui prévoit que l'UE achète, chaque année, à prix garanti, une quantité de sucre en provenance de pays ACP). Ainsi, le Malawi et Madagascar ont déjà un contingent au titre du protocole sucre de 20 000 et 10 000 tonnes respectivement. Des PMA bien qu'importateurs nets, pourraient choisir de mettre sur le marché européen une grande partie de leur production actuelle de sucre et répondre à leur consommation interne par plus d'importations. Cette probabilité reste intéressante tant que le niveau du cours européen du sucre est attractif : or, il est probable que l'entrée du sucre des PMA dans l'UE tire les prix à la baisse.

Il pourrait y avoir concurrence entre le sucre en provenance des PMA, et le sucre en provenance des pays ACP non PMA, acheté via le protocole sucre.

La banane

Les PMA produisent annuellement 5,8 millions de tonnes de bananes, dont pratiquement 5 millions dans les pays ACP. Ils sont très légèrement exportateurs nets, la grande majorité de la production étant destinée à la consommation interne. Parmi les PMA du Resal, seul le Yémen est exportateur net.

NDLR : Les notes sont présentées à la fin de la troisième partie, page 254.

Tableau 5. Production, importation et exportation de banane dans les PMA du Resal (données FAO)

	En tonnes	1995	1996	1997	1998	1999
Bangladesh	Production	634 000	633 645	628 425	624 735	624 735
	Importations	1	3		11	
Burkina Faso	Importations		1 000	1 000	1 000	1 000
1 000						
Cap-Vert	Production	6 000	6 000	6 000	6 000	6 000
	Exportations	78				
Éthiopie	Production	80 000	80 000	80 000	81 000	81 000
Haïti	Production	235 000	239 200	250 000	287 669	290 000
Madagascar	Production		230 000	250 000	260 000	260 000
265 000						
	Exportations	3			20	27
Malawi	Production	91 000	93 000	91 000	93 000	95 000
Mauritanie	Importations	500	500	500	500	160
Mozambique	Production		83 000	85 000	86 000	87 000
88 000						
Niger	Importations				138	138
Yémen	Production	77 370	78 675	79 480	85 110	87 663
	Importations				18	20
	Exportations				4 857	19 810
Tous PMA	Production	5 536 150	5 546 469	5 304 504	5 204 980	5 814 129
	Importations	9 021	9 034	9 034	10 895	9 266
	Exportations	2 3627	28 397	22 053	15 715	36 844
Union européenne	Production	422 890	380 713	451 788	420 600	425 600
(hors échanges Cedeao)	Importations	3 446	178 3	609 174	3 178 705	3 027 400
3 142 937	Exportations	5 2322	1,4 7845	18 101,4	2 6586	3 1127
infra com. nautaires)	Comesa		4,0		8,3	
	Apec		67,7		71,9	
L'UE	Union européenne	3,5 et 5,4	millions de tonnes par an, dont			

400 000 à 450 000 tonnes produites en Europe, 2,4 millions de tonnes importées avec un droit de douane réduit (75 euros/tonne), et 650 000 tonnes importées sans droits de douane en provenance des pays ACP. Les droits de douanes hors quotas sont actuellement prohibitifs : 680 euros/tonne (200 euros/tonne pour les pays ACP), et pratiquement aucune importation de bananes en Europe n'a lieu hors quota.

Une telle rigidité de l'accès au marché va de pair avec une grande sensibilité du marché à l'augmentation de l'offre. L'initiative TSA pourrait avoir comme principale conséquence de réduire les prix. Une augmentation significative des exportations en provenance des PMA occasionnerait de fortes perturbations sur le marché européen.

L'initiative TSA accordera aux PMA un accès sans droits de douane au-delà des quotas d'importation, ce qui donne en l'occurrence un avantage considérable, même s'il est probable que le tarif hors quota baisse

à 300 euros/tonne. Les bananes PMA pourraient concurrencer les bananes ACP, voire les bananes d'Amérique latine, à condition que la production et les structures d'exportation le permettent.

Les conséquences de l'ouverture du marché

<p>européen pour les ACP non PMA</p> <p>Les pays ACP, notamment Maurice et certains États des Caraïbes qui dépendent fortement du commerce avec l'UE, pourraient être affectés par la mise en concurrence directe avec d'autres exportateurs, notamment dans les secteurs du riz et du sucre. Pour David Bryer, directeur d'Oxfam qui soutient l'initiative TSA, le risque est réel mais devrait être appréhendé via des mesures positives, et non la remise en cause de l'initiative européenne.</p> <p>Cette initiative pose également un problème de fond à l'UE sur la nature de ses relations avec les pays ACP. Alors qu'elle défend dans le nouvel accord de Cotonou le principe d'accords de libre-échange entre elle et des régions ACP (forcément composées de PMA et de non PMA), on voit mal aujourd'hui quel pourrait être l'intérêt commercial des PMA-ACP à intégrer de tels accords sachant que l'UE leur offre de toute façon un accès total à leur marché, sans l'exigence d'une réciprocité.</p> <p>Conclusion</p>			
---	--	--	--

L'initiative TSA sera-t-elle bénéfique pour les PMA ? Il ne peut y avoir de réponse simple (oui ou non) à cette question, plusieurs facteurs rentrant en effet en ligne de compte.

* Les risques de dépendance vis-à-vis des marchés tiers, engendrés par une spécialisation à l'exportation d'un ou deux produits primaires, ne doivent pas être négligés. Ils sont dus d'une part aux risques inhérents à une ou deux monoculture et, d'autre part, à l'instabilité et la baisse tendancielle des prix des produits agricoles primaires. La situation vécue aujourd'hui par certains pays d'Afrique de l'Ouest qui exportent essentiellement du coton, face à une baisse importante des cours mondiaux, en est une illustration parmi d'autres (tabac au Malawi, café au Nicaragua, etc.).

* L'initiative TSA a le mérite de supprimer les échelles tarifaires qui freinent l'entrée sur le territoire européen de produits transformés dans les PMA. Elle peut donc permettre un développement de la transformation dans les PMA (encore faut-il que les conditions nécessaires aux investissements existent : stabilité politique, accès au crédit, infrastructures de transport, etc.).

* Dans un avenir proche, ce ne sera plus la présence ou l'absence des barrières douanières qui conditionneront l'accès aux marchés, mais la

capacité à respecter les normes commerciales. Quelles sont les capacités des PMA à satisfaire aux normes internationales ou européennes en matière sanitaire, phytosanitaire ou environnementale ? Comment leur permettre de satisfaire ces normes ? Comment accroître leur participation aux processus de définition, de négociation et de mise en œuvre des normes ? La réponse à ces questions conditionnera fortement la possibilité des produits PMA à être vendus sur le marché européen.

* On ne peut occulter non plus la question des bénéficiaires finaux de l'ouverture des marchés européens. L'effet ne sera pas le même si ces bénéficiaires sont des multinationales, des latifundistes, ou de petits producteurs pauvres.

* Il faut replacer cette initiative dans le contexte global de la politique commerciale de l'UE qui tend à multiplier les accords de libre-échange avec différentes zones géographiques. Que vaudront les préférences accordées aujourd'hui au café haïtien ou éthiopien, lorsque l'accord de libre-échange UE-Mercosur permettra au café brésilien d'entrer sans droits sur le territoire européen ?

* Enfin, l'initiative TSA ne pourra pas limiter la responsabilité de l'Europe dans la gestion de ses excédents agricoles qui ont parfois des conséquences très graves pour les filières agricoles des pays en développement.

4.

Le commerce intra-régional et le processus d'intégration en Afrique : quelles perspectives pour le développement durable, la sécurité alimentaire et l'éradication de la pauvreté ?

Jean-Luc SENOU (Bénin),
directeur du commerce et de la concurrence
à la Commission de l'Uemoa,
Union économique et monétaire ouest-africaine

Introduction

Le processus d'intégration en Afrique, particulièrement dans sa sous-région occidentale, peut être regardé comme la matérialisation de la volonté politique de recréer des ensembles fédérateurs, tels qu'ils existaient pendant la période pré-coloniale.

Même si les motivations ont différé en fonction des préoccupations des initiateurs, les tentatives de regroupement peuvent être considérées comme une des constantes de l'évolution socio-politique dans la sous-région : l'Udao (1959), l'Udeao (1966), l'Umoa (1973) la Ceao (1973), la Mano River Union (1974), la Cedeao (1975) et l'Uemoa (1994), pour ne citer que les expériences, passées ou actuelles, les plus en vue.

Si ces institutions ont principalement une vocation économique ou monétaire, elles visent, toutes, la construction d'ensembles plus larges, dépassant le cadre étatique des États africains, tels que nés de la décolonisation. Ce réalisme au niveau sous-régional a été toujours partagé au niveau continental ; l'État fédéral africain, l'OUA et la CEA constituent des tentatives ou des expériences de mise en œuvre de la nécessaire unité de l'Afrique. À cet effet, le traité signé le 3 juin 1991 à Abuja, instituant la Communauté économique africaine, subdivise l'Afrique en sous-régions, l'Afrique de l'Ouest constituant une de

celles-ci.

L'histoire montre ainsi qu'en Afrique de l'Ouest, l'idée et la pratique de l'intégration existent en permanence depuis et même avant les indépendances. L'idée est tenace et fixe, comme le démontrent les nombreuses organisations de coopération et d'intégration régionale. Depuis les temps coloniaux, cette idée s'est imposée en Afrique de l'Ouest, comme une exigence permanente : elle renaît toujours de ses cendres, en se renforçant davantage, comme étant l'affirmation d'une volonté politique inébranlable, en faveur de la construction d'un destin commun.

Depuis le début des années 90, avec la résurgence des grands blocs commerciaux, cette idée s'est traduite par la mise en place d'organisations d'intégration régionale de nouvelle génération, telles que l'Uemoa, dotées d'un arsenal juridique et institutionnel, ainsi que de moyens à la hauteur des ambitions des États membres.

À cet égard, la dernière réunion de la conférence des chefs d'État et de gouvernement de la Cedeao, tenue en décembre 1999, a arrêté un plan d'action en vue de l'accélération du processus d'intégration en Afrique de l'Ouest. Ce schéma prévoit la mise en place, en 2003, d'une deuxième zone monétaire en plus de la zone CFA, puis d'une zone monétaire unique, en 2004, par la fusion des deux zones CFA et Cedeao.

Malgré toute cette bonne volonté, le commerce intra-régional reste désespérément bas, et la marginalisation du continent, par rapport au commerce mondial, s'accroît au fil du temps.

La présente communication tente, dans une première partie, d'évaluer l'impact des processus d'intégration économique africaine sur le commerce intra-régional, ainsi que les perspectives offertes en matière d'industrialisation, de croissance économique et de développement durable.

Dans une deuxième partie, elle examine, à la lumière de l'expérience de l'Uemoa, la relation entre le commerce intra-régional et le commerce international.

Caractéristiques du commerce intra-régional en

Afrique

et perspectives offertes par les processus
d'intégration régionale
en matière d'industrialisation, de croissance
économique
et de développement durable

Caractéristiques du commerce intra-régional

L'accroissement du commerce intra-régional a été constamment la préoccupation de la plupart des organisations d'intégration économique

régionale africaines. Malgré l'importance accordée à cette question, la part des échanges intra-régionaux est restée très faible. Des études¹⁶ empiriques récentes suggèrent que la mise en place de régimes préférentiels d'échanges entre pays de l'Afrique subsaharienne n'auraient eu que peu d'impact en termes de création de commerce dans le sous-continent.

La principale caractéristique de ce commerce intra-régional est sa faiblesse et son instabilité. Ainsi, dans l'Uemoa, les exportations intra-communautaires représentaient 9 % des exportations totales en 1980, 11 % en 1990 et 12 % environ en 1995 et 1997. Les caractéristiques du commerce intra-communautaire de la Cedeao sont similaires à celles de l'Uemoa, avec une part qui stagne à 9,5 % - 10 % depuis 1980. Ce niveau représente presque le double des niveaux moyens enregistrés par les pays de l'Afrique australe (6 % pour la Comesa et 3,5 % pour la Sadec en 1995), et la moitié du niveau de l'Asie du Sud-Est (18,7 % pour l'Asean en 1995).

Le tableau 1 ci-après, produit à partir de l'édition 1999 des World Development Indicators de la Banque mondiale, fournit des estimations du niveau du commerce intra-régional pour un certain nombre de regroupements économiques régionaux. Bien que les chiffres soient différents de ceux de Yeats, traduisant l'instabilité relevée tantôt, ils mettent en relief la faiblesse de l'impact des schémas d'intégration africaine sur l'accroissement du commerce intra-régional. En Afrique subsaharienne, on relèvera toutefois les performances particulières de l'Uemoa et de la SADC.

Tableau 1. Évolution du commerce intra-régional

Source : World Development Indicators, 1999, Banque mondiale.

Une autre caractéristique du commerce intra-régional en Afrique réside dans la non complémentarité des productions nationales : une production basée sur les ressources naturelles emène les pays à fabriquer les mêmes groupes de produits, qui sont exportés vers l'extérieur de la région (matières premières de base), ou dont la production excédentaire est écoulee dans la région, au

gré des conditions climatiques (cas des céréales – principalement du maïs – du manioc, de la banane plantain, etc.).

Il y a lieu de relever également la forte concentration du commerce intra-régional : quelques sept pays, la Côte d'Ivoire, le Nigeria, le Kenya, le Zimbabwe, le Ghana, le Cameroun et le Sénégal, réalisent à eux seuls près de 80 % des exportations intra-régionales en Afrique subsaharienne.

Les principaux biens échangés dans le cadre du commerce intra-Uemoa sont présentés dans le tableau 2 ci-après.

Tableau 2. Principaux produits exportés dans le cadre du commerce intra-Uemoa

Produits Importateurs	Part (%)	Exportateurs ^{1 8}	
Produits pétroliers	24,5	CI	BF, TG, BE
Engrais	18,0	SE, CI	BF, BE, CI
Ciments et sel	8,2	CI, SE, TG	BF, CI, NI
Préparations alimentaires diverses : café, et potages, bouillons, préparations pour assaisonnements	5,5	CI, SE	SE, BF, BE
Matières plastiques et ouvrages en plastiques	4,8	CI (96,6 %), SE	BF, BE
Graisses et huiles animales ou végétales : huile de palme, margarine, etc.	4,6	CI, TG, BE	NI, BF, BE
Produits divers des industries chimiques : insecticides, anti-rongeurs, fongicides, herbicides, désinfectants, acides gras monocarboxyliques industriels ; huiles acides de raffinage ; alcools gras industriels	3,6		BF, BE, ML
Animaux vivants	3,0	BF, NI, ML	CI
Produits de beauté autres que pharmaceutiques ; produits de parfumerie ou de toilettes	2,7	CI (99,2 %), SE	SE, BE, TG
Coton et produits à base de coton	2,7	ML, CI, BF	CI, BE

De façon spécifique, les produits industriels agréés au schéma de libéralisation de l'Uemoa se répartissent par branche d'activité, comme il suit.

Tableau 3. Répartition par branche des entreprises dont les produits sont agréés à la TPC (1998)

Branches	Nombre d'entreprises (1)	%
Produits chimiques	90	36,9

Produits alimentaires	64	26,2
Matériaux de construction	27	11,1
Textiles	24	9,8
Autres	39	16,0
Total	244	100,0

Source : Uemoa (1) Les entreprises dont plusieurs produits sont agréés ont été classées dans la branche correspondant à leur activité principale.

Il y a lieu de préciser que ces chiffres ne se rapportent qu'aux échanges officiellement enregistrés. L'exploitation des statistiques miroirs révèle une sous-évaluation des échanges de produits du cru et de l'artisanat.

Diverses études montrent que le volume actuel des échanges de la sous-région Afrique de l'Ouest ne représente qu'une partie infime des possibilités d'échanges qu'elle recèle. Des efforts doivent être faits pour une meilleure saisine du commerce non enregistré, et pour réduire le poids du secteur informel dans les échanges intra-régionaux.

S'agissant du secteur des services, il convient de souligner que leur libre circulation dans les schémas d'intégration régionale africaine n'est pas encore effective. Nous estimons qu'il s'agit d'un secteur dont la libéralisation est susceptible de générer des gains énormes de productivité, notamment dans les sous-secteurs de l'énergie, des transports, des télécommunications, etc.

L'expérience de l'Uemoa et sa contribution au développement durable des États membres

Présentation de l'Uemoa

Nous présentons ci-après l'expérience de l'Uemoa en deux points essentiels :

- les objectifs de l'Uemoa ;
- les réalisations essentielles.

Les objectifs de l'Uemoa

L'Union économique et monétaire ouest-africaine est l'expression de la volonté politique des chefs d'État et de gouvernement de consolider l'Union monétaire et de relancer le processus d'intégration économique de la sous-région, pour en faire une zone de croissance économique et de prospérité.

L'espace constitué par les huit États membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire,

Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo) compte environ soixante dix millions d'habitants et couvre, au total, une superficie d'environ 3,5 millions de km².

Avec près de 30 % de la population totale de l'Afrique de l'Ouest, cet espace produit 33 % du produit intérieur brut (PIB) de la région. Les populations des États de l'Uemoa vivent essentiellement dans les zones rurales. La proportion des jeunes de moins de 25 ans y est très élevée, variant de 45 à 60 % et le taux de croissance démographique annuel moyen est d'environ 3 %.

L'agriculture emploie environ 65 % de la population active et constitue la base de l'économie. L'Union dispose d'atouts considérables en matière de productions céréalières, agricoles de rentes, ainsi que de produits de l'élevage et de la pêche.

Les États de l'Union disposent d'importantes ressources minières, notamment l'or, les phosphates, l'uranium, le pétrole et le gaz naturel.

Nonobstant ces potentialités, la faiblesse des investissements, notamment dans les domaines des infrastructures de communication et de l'énergie, ainsi que de la valorisation des ressources humaines, contribue à limiter fortement les possibilités d'accroissement de la production et des échanges des produits et services dans l'Union et entre l'Union et les pays tiers.

À cet effet, le processus d'intégration engagé par l'Uemoa vise à assurer aux États membres, une croissance économique soutenue et un développement commun équilibré de leurs pays et de leurs populations. Il traduit la volonté des États de créer des relations de solidarité et d'aboutir à une adhésion populaire, gage de pérennité du processus d'intégration.

En vue de la création d'un espace économique unifié, porteur de croissance dans un cadre concurrentiel, les principaux objectifs suivants ont été assignés à l'Uemoa :

- assurer la convergence des performances et des politiques économiques des États membres par l'institution d'une procédure de surveillance multilatérale ;
- créer entre les États membres un marché commun basé sur la libre circulation des personnes, des biens, des services, des capitaux et le droit d'établissement des personnes exerçant une activité indépendante ou salariée, ainsi que sur un tarif extérieur commun et une politique commerciale commune ;
- instituer une coordination des politiques sectorielles nationales, par la mise en œuvre d'actions communes et éventuellement de politiques communes, notamment dans les domaines suivants : ressources humaines, aménagement du territoire, transports et télécommunications, environnement, agriculture, énergie, industrie et mines ;
- harmoniser, dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun, les législations des États membres et particulièrement le régime de la fiscalité.

Ces quatre axes majeurs doivent concourir à la réalisation d'un objectif plus global, à savoir, « le renforcement de la compétitivité des

activités économiques et financières des États membres, dans le cadre d'un marché ouvert et concurrentiel et d'un environnement juridique rationalisé et harmonisé».

Pour atteindre ces objectifs et conduire l'ensemble des réformes subséquentes, le traité a prévu un dispositif institutionnel original et des mécanismes permettant d'appliquer, sans trop d'obstacles, les mesures prises dans le cadre du processus d'intégration.

Dans le cadre de la mise en œuvre du schéma d'intégration, la Commission de l'Uemoa, sur les directives de la conférence des chefs d'État et du Conseil des ministres, s'est attelée à la définition et à la mise en œuvre de différents chantiers qui sont convergents et qui, tous ensemble, visent l'accélération du processus d'intégration économique au sein de la zone Uemoa. Il s'agit de :

- la surveillance multilatérale des politiques macro-économiques nationales ;
- la réalisation du marché commun ;
- l'harmonisation des législations ;
- la formulation et la mise en œuvre de politiques sectorielles ;
- la mise en place des organes de l'Union ;
- le financement de l'Union ;
- le programme de communication ;
- la coopération sous-régionale et régionale.

Les réalisations essentielles

La surveillance multilatérale des politiques macro-économiques

* Fondements de la surveillance multilatérale

L'une des innovations majeures du schéma d'intégration de l'Uempa est l'instauration d'un dispositif de surveillance multilatérale des politiques macro-économiques des États membres.

La surveillance multilatérale est le cadre communautaire de définition et de contrôle des politiques macro-économiques des États membres. Elle vise surtout à assurer une convergence durable des politiques et des performances économiques de ces États et à établir les bases d'une croissance de leurs économies qui soient compatibles avec les contraintes de la politique monétaire commune.

La mise en œuvre du mécanisme de surveillance multilatérale se fait notamment à travers l'élaboration et la publication de rapports semestriels d'exécution permettant d'établir la situation des économies nationales et celle de l'Union, au regard des objectifs communautaires en matière de croissance soutenue du revenu moyen, de répartition des revenus, de solde soutenable de la balance des paiements courants et d'amélioration de la compétitivité internationale des économies de l'Union.

* Mise en œuvre de la surveillance multilatérale

Les objectifs communautaires, les principes de base et les modalités de la mise en œuvre de la surveillance multilatérale ont été fixés aux articles 64 à 75 du traité. Ce mécanisme communautaire de coordination repose essentiellement sur trois éléments :

- la définition d'un ensemble de règles de base et d'une batterie d'indicateurs statistiques, appelés critères de convergence, en vue de fixer des normes aux politiques économiques nationales ;

- le cadre institutionnel, dont les comités nationaux de politique économique (CNPE) sont des relais de la Commission pour la gestion d'un système crédible et transparent d'informations permettant de surveiller le respect des normes établies et, le cas échéant, de prévenir ou d'identifier les dérapages ;

- l'élaboration et la publication d'un rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale permettant la mise en œuvre éventuelle d'un processus souple de consultation et de coordination des États membres, qui peut aboutir à des prises de décision assorties d'incitations, positives ou négatives.

* Résultats enregistrés fin 1999

Les résultats obtenus par les États membres de l'Union au cours de la période 1993-1999 indiquent que des efforts d'assainissement du cadre macro-économique ont été accomplis, tant dans le domaine des finances publiques, que dans celui de la maîtrise de l'inflation. Une meilleure structure des dépenses publiques a été obtenue grâce à une

bonne maîtrise de l'évolution des dépenses courantes primaires, notamment celles relatives à la masse salariale. Cette orientation de la politique budgétaire a favorisé l'apparition d'une épargne budgétaire, qui a permis de renforcer les dépenses d'investissement sur ressources internes et de dégager des excédents primaires en vue d'éviter une explosion de la dette publique. Peuvent être citées, à titre d'illustration, les performances que voici :

- le ratio masse salariale sur recettes fiscales est passé de 69,4 % pour l'ensemble de l'Uemoa en 1993 à 36,9 %, en 1999 ; la norme communautaire, fixée au départ à 50 %, est de 40 % depuis 1998 ;

- le ratio investissements publics financés sur ressources internes rapportés aux recettes fiscales : de 11 % en 1993, il est passé à 21,4 % en 1998, avant de redescendre à 18 % en 1999, la norme communautaire minimale étant de 20 % ; ce ratio vise à contraindre les États à dégager davantage de ressources pour assurer le financement des investissements qui constituent le moteur de la croissance économique ;

- le rapport solde primaire de base sur recettes fiscales doit être supérieur ou égal à 15 % : il décrit la capacité de l'Administration publique à exécuter les dépenses primaires de base avec les recettes budgétaires, tout en dégageant un excédent couvrant au moins les intérêts de la dette ; les efforts déployés ont permis de redresser considérablement le niveau de ce ratio qui est passé de 9,3 % en 1993 à 17,6 % en 1999 ;

- les arriérés de paiement intérieurs et extérieurs, qui doivent être négatifs ou nuls, ont été réduits sur la période 1993-1999, en moyenne de 118 milliards CFA par an pour l'ensemble de l'Union ;

- le taux d'inflation annuel moyen : la tendance est à la baisse des prix ; les performances des États se sont situées en moyenne à 0,2 % en 1999, pour une norme communautaire de 3 % au maximum par an.

* Le pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les États membres de l'Uemoa

Le pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les États membres de l'Uemoa, adopté par acte additionnel n° 04/99 du 8 décembre 1999, est défini comme un engagement souscrit par les États membres, en vue de renforcer la surveillance multilatérale de leurs politiques macroéconomiques, en particulier budgétaires, grâce à la définition de modalités précises d'adoption, de mise en œuvre et d'évaluation de programmes pluriannuels de convergence, de stabilité et de croissance et d'un mécanisme de sanctions.

Dans le cadre de la mise en œuvre du pacte, les États membres doivent élaborer des programmes pluriannuels qui sont soumis à l'adoption du Conseil des ministres sous forme de décision, après avis de la Commission. Ces programmes doivent permettre la réalisation, à

moyen terme, des valeurs de référence retenues pour les critères de convergence définis dans le pacte.

En vue de favoriser une mise en œuvre harmonieuse du pacte, le Conseil des ministres a adopté des actes juridiques relatifs :

- aux modalités de mise en œuvre du pacte ;
- à la définition des indicateurs du tableau de bord dans le cadre de la mise en œuvre du pacte ;
- à la définition d'un calendrier opérationnel pour la mise en œuvre du pacte.

Les réalisations au titre du Marché commun

L'état des réalisations au titre du Marché commun est essentiellement marqué par la mise en œuvre des réformes devant transformer les espaces économiques nationaux des États membres en une union douanière, première étape vers la réalisation du Marché commun. À l'appui de l'Union douanière, d'autres actions ont été menées ; elles visent à la mise en place d'un marché financier régional, d'une politique commerciale commune, d'une législation communautaire de la concurrence, et de la libre circulation des personnes.

* L'Union douanière de l'Uemoa

Pour réaliser l'union douanière de l'Uemoa, deux chantiers de réformes ont été mis en œuvre, à savoir, la libéralisation du commerce intracommunautaire et le tarif extérieur commun (TEC).

* S'agissant du premier volet, les réductions tarifaires sur les échanges intra-Uemoa ont été opérées comme suit.

Pour les produits de cru et de l'artisanat traditionnel, la libre circulation, en franchise des droits et taxes d'entrée, a été effective dès le 1^{er} juillet 1996.

Pour les produits industriels originaires agréés, la réduction s'est opérée de façon progressive, du 1^{er} juillet 1996 au 31 décembre 1999, soit un abattement sur les droits et taxes d'entrée de :

- 30 %, à partir du 1^{er} juillet 1996 ;
- 60 %, au 1^{er} juillet 1997 ;
- 80 %, le 1^{er} janvier 1999 ;
- 100 %, depuis 2000.

Les produits industriels originaires non agréés bénéficient d'une réduction de 5 % sur les droits et taxes d'entrée depuis le 1^{er} juillet 1996.

Ce calendrier de désarmement tarifaire interne a été bien respecté, et depuis le 1^{er} janvier 2000, la réduction de 100 % est appliquée dans tous les États membres, à l'exception de la Guinée-Bissau, ce qui traduit, si besoin était, la volonté d'effectuer les réformes nécessaires pour faire face aux échéances de la mondialisation.

* Le deuxième volet de l'Union douanière, qui est le tarif extérieur commun (TEC), est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2000. Il se veut un instrument d'insertion réussie des économies des

États membres dans l'économie mondiale. À cet effet, le TEC se caractérise par quelques principes et objectifs, dont :

- la simplification des systèmes tarifaires en vigueur dans l'Union ;
- l'ouverture de l'Union sur l'économie mondiale ;
- la protection de la production communautaire ;
- la lutte contre les détournements de trafic.

L'architecture du TEC comprend trois droits et taxes à caractère permanent et deux taxes temporaires.

Le droit de douane, dont le taux est fixé à 20 % maximum, la redevance statistique de 1 % et le prélèvement communautaire de solidarité (PCS) de 1 %, constituent les droits et taxes à caractère permanent.

Les taxes non permanentes sont la taxe dégressive de protection (TDP) et la taxe conjoncturelle à l'importation (TCI). Elles sont destinées à apporter une protection complémentaire aux filières affectées par la réforme. Le dispositif comprend par ailleurs un système de valeur de référence sur certains produits, pour, notamment, lutter contre le dumping, les subventions et les variations erratiques des cours mondiaux.

La structure tarifaire du droit de douane comprend quatre taux, applicables en fonction de la nature des produits qui sont classés également en quatre catégories :

- 0 % pour la catégorie 0 ;
- 5 % pour la catégorie 1 ;
- 10 % pour la catégorie 2 ;
- 20 % pour la catégorie 3.

La catégorie 0 comprend une liste limitative de biens sociaux essentiels, notamment les médicaments et les livres.

La catégorie 1 regroupe les biens de première nécessité, les matières premières de base, les biens d'équipement, et des intrants spécifiques.

La catégorie 2 comprend les autres intrants et produits intermédiaires.

La catégorie 3 se compose des biens de consommation finale et de tous les autres biens non repris ailleurs.

La mise en œuvre de la réforme par les États membres de l'Union a été assurée par un plan de convergence échelonné sur une année et demie, allant du 1^{er} juillet 1998 au 31 décembre 1999.

À ce jour, la fiscalité globale de porte, qui atteignait un plafond de 65,5 % est donc de :

- 2 % pour les produits de la catégorie 0 ;
- 7 % pour la catégorie 1 ;
- 12 % pour la catégorie 2 ;
- 22 % pour la catégorie 3.

L'évaluation faite à la mi-mars a montré que, globalement, les réformes de l'Union douanière sont effectivement appliquées dans tous les États membres à l'exception de la Guinée-Bissau, qui s'est engagée à mettre le TEC en application à partir du deuxième semestre 2000.

* La politique commerciale commune vis-à-vis des États tiers

L'objectif de la politique commerciale commune est de consolider et de rendre attractif, du point de vue des investissements, le marché régional induit par l'Union douanière. Les actions entreprises à cet effet visent tant à assurer une participation efficiente de l'Union au système commercial multilatéral de l'OMC, qu'à élargir les débouchés des entreprises de l'Union par la conclusion d'accords bilatéraux en matières commerciale et d'investissements.

Ainsi, au plan multilatéral, tenant compte de l'accent mis par le traité sur le respect des règles et principes de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'Union a procédé à la notification de son traité à l'OMC et a entrepris des démarches en vue de la notification du règlement portant valeur en douane des marchandises. Les notifications des autres textes communautaires relevant de la politique commerciale seront effectuées progressivement, au fur et à mesure de leur adoption ; c'est, en particulier, le cas du projet de règlement portant code antidumping de l'Union, sur lequel un atelier se tiendra au cours du deuxième semestre 2000 ; ce texte reprend pour l'essentiel les dispositions de l'accord de l'OMC et s'inspire également du code antidumping en vigueur dans l'Union européenne. Il est également prévu, maintenant que le dispositif complémentaire du TEC est adopté, de renégocier avec l'OMC une liste commune de concessions, en substitution des listes individuelles déposées par les États membres auprès de l'organisation.

Au plan bilatéral, l'Union a entrepris de substituer progressivement des accords communautaires aux accords bilatéraux conclus individuellement par les États membres avec des pays tiers. Dans ce cadre, l'Union a engagé des négociations en vue de conclure un accord pour le développement des relations de commerce et d'investissement avec trois pays, à savoir les États-Unis d'Amérique, le Royaume du Maroc et la République tunisienne.

* La législation communautaire de la concurrence

Tenant compte de la structure oligopolistique des marchés nationaux et de leur cloisonnement, lié tant aux comportements anticoncurrentiels des entreprises que des États membres, la conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union a prescrit, lors de sa dernière réunion tenue à Lomé en décembre 1999, « l'adoption diligente et l'application effective d'une réglementation communautaire sur la concurrence, de manière à conforter l'Union douanière et la politique commerciale commune ».

Dans le cadre de la mise en œuvre de cette décision, la Commission a élaboré un projet de législation communautaire de la concurrence, dont l'objectif essentiel est d'assurer le fonctionnement correct du marché commun, et la répartition optimale et efficace des ressources, au bénéfice des consommateurs, des utilisateurs de produits intermédiaires et de l'économie dans son ensemble. Ce projet s'articule, conformément aux dispositions du traité, autour de quatre axes principaux :

- l'interdiction des accords entre entreprises, des décisions d'associations d'entreprises et des pratiques concertées entre entreprises,

ayant pour objet ou pour effet de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur de l'Union ;

- l'interdiction d'exploiter de façon abusive une position dominante sur une partie significative du marché commun ;

- l'interdiction des aides accordées par les États, ou au moyen de ressources d'État, sous quelque forme que ce soit, lorsqu'elles faussent ou sont susceptibles de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ;

- les pratiques anticoncurrentielles imputables aux États : ceux-ci s'interdisent, notamment, d'édicter ou de maintenir quelque mesure contraire aux règles et principes de concurrence prévus à l'article 88 du traité.

La Commission, organe supranational, est chargée d'assurer, sous le contrôle de la Cour de Justice, l'application des règles communautaires de concurrence, de délivrer, dans des conditions bien précises, des dérogations ou des exemptions, et de prendre, le cas échéant, des sanctions contre les auteurs de pratiques anticoncurrentielles.

La mise en place de cette politique prescrite par les plus hautes autorités de l'Union est un signal fort à l'attention de la communauté internationale des hommes d'affaires, traduisant notre ferme volonté d'édifier au sein de l'Uemoa un marché sous-régional véritablement intégré, transparent et à l'intérieur duquel la sécurité juridique est pleinement garantie pour les entreprises opérant sur le territoire de l'Union.

* La liberté de circulation des personnes, de résidence, de prestation de services et du droit d'établissement

La conférence des chefs d'État et de gouvernement s'est préoccupée, en permanence, des mesures à mettre en œuvre en vue de faciliter aux ressortissants de l'Union, l'usage de la liberté de circulation, de résidence, de prestation de services, et du droit d'établissement, consacrés par le traité.

Dans ce cadre, la Commission a procédé à l'inventaire et à la collecte des législations nationales et de la réglementation sous-régionale et régionale notamment celle de la Cedeao, régissant ces domaines. L'étude réalisée à partir de ces textes a permis de produire un rapport d'étape. Sur cette base, a été organisé un atelier, regroupant des représentants des ministres chargés de l'Intérieur ou de la Sécurité, de la Défense ou des Forces armées, de la Justice et des Affaires étrangères. L'atelier a examiné un avant projet de règlement relatif aux libertés de circulation des personnes, de résidence, de prestation de services et au droit d'établissement au sein de l'Uemoa. Ce projet de règlement a été soumis à l'examen du Conseil des ministres, qui a donné des orientations pour l'approfondissement du dossier, en vue de la détermination des facilités de jouissance de ces libertés et droit.

* La mise en place du marché financier régional de l'Uemoa

La Bourse régionale des valeurs mobilières (BRVM) de l'Uemoa, qui

a démarré ses activités le 16 septembre 1998, a pour objectif de dynamiser la mobilisation de l'épargne intérieure, afin d'assurer aux entreprises de l'Union une source de financement alternative aux concours bancaires, notamment, des financements longs, plus adaptés à leurs besoins d'investissement. Elle contribue également à la diversification des possibilités de financement des Trésors nationaux, tout en incitant à une bonne gestion des finances publiques.

Pour accompagner le développement du marché financier régional, le Conseil des ministres de l'Uemoa a adopté en novembre 1998, une nouvelle réglementation des relations financières extérieures des États membres. Cette réglementation s'inscrit dans le cadre de la libéralisation économique engagée par les États membres. Elle stipule que les opérations d'investissement, d'emprunt, de placement, et d'une manière générale tous les mouvements de capitaux entre États membres de l'Uemoa sont libres et sans restriction aucune, conformément aux articles 16 (paragraphe d), 96 et 97 du traité de l'Uemoa et l'article 4 du traité de l'UMOA.

Les leçons de l'expérience de l'Uemoa

Entré en vigueur le 1^{er} août 1995, le processus d'intégration de l'Uemoa est caractérisé par sa similitude, dans les grandes lignes, avec le schéma d'intégration de l'Union européenne, et par sa rapidité dans le rythme des réformes engagées. Sur ce dernier point, il convient de souligner que la priorité fut donnée à l'achèvement de l'Union douanière, sur une période de quatre ans, là où l'Union européenne a mis 17 ans.

Ce rythme singulier par rapport aux expériences traditionnelles d'intégration économique africaines renferme des leçons qu'il convient de mettre en exergue.

Au niveau des facteurs ayant favorisé les réalisations de l'Uemoa

Il y a lieu de mentionner :

- l'existence d'une monnaie commune, le franc CFA, et la nécessaire rigueur qu'implique une politique monétaire commune ;
- le transfert effectif de souveraineté dans les domaines de compétence de l'Union ; au-delà de la nature des organes de l'Union, il convient de relever que l'article 6 du traité règle explicitement le problème de la hiérarchie des normes entre le droit interne des États membres et le droit de l'Union ; cet article stipule que les actes arrêtés par les organes de l'Union sont appliqués dans chaque État membre nonobstant toute législation nationale contraire, antérieure ou postérieure ;
- l'institution, en lieu et place des traditionnelles contributions budgétaires des États membres, d'un régime de ressources propres, assorti du principe dit « du débit d'office » ;

- la crédibilité du système de compensation des pertes de recettes douanières ;

- un environnement économique international particulièrement favorable, au lendemain de la dévaluation du franc CFA, ce qui confirme l'assertion selon laquelle les réformes commerciales les plus audacieuses ont plus de chance de réussir en période d'expansion économique qu'en période de récession ;

- l'appui des partenaires extérieurs, que sont le FMI, la Banque mondiale, la Coopération française et, notamment, l'Union européenne.

Regroupement régional	1985	1997
Uemoa ¹⁷	0,2	0,1
Cedeao	1,0	0,5
SADC	1,2	0,8
Comesa	0,5	0,4
Apec	38,9	47,4

Sur le caractère multidimensionnel de l'intégration régionale

En Afrique, l'on a pu, durant des années, faire de l'intégration économique régionale en se focalisant sur les aspects liés à la libéralisation commerciale, sans se préoccuper d'autres aspects connexes, susceptibles d'influencer et même de compromettre le processus de libéralisation engagé. Dans ce domaine, les leçons à tirer de l'expérience de l'Uemoa sont les suivantes :

* Pour les États membres d'un regroupement économique régional, de bonnes politiques internes resteront toujours la condition primordiale pour construire des avantages comparatifs forts. Les échelons régional et international doivent intervenir, non pas comme un substitut, mais comme un complément, pour donner à la libéralisation commerciale, dans un monde globalisé, un cadre favorable à l'innovation, à la compétitivité et à la croissance. L'existence d'un dispositif de surveillance multilatérale au sein de l'Uemoa procède de cette conviction que des politiques macro-économiques saines et vertueuses sont indispensables, même à l'échelon régional, pour donner à la libéralisation commerciale son plein potentiel de réussite.

* Dans la mise en œuvre du schéma d'intégration de l'Uemoa, il s'est avéré nécessaire de prolonger rapidement l'Union douanière par d'autres politiques communes, car il n'est pas de libre-échange équitable sans surveillance de la concurrence et accompagnement des secteurs et régions les plus fragiles ; d'où :

- l'ouverture d'un chantier sur la politique communautaire de concurrence ;

- la mise en place d'une politique d'aménagement équilibré du territoire communautaire et de fonds structurels (FAIR¹⁹) ;

- la mise en place d'une politique commerciale commune à l'égard des pays tiers.

* Pour provoquer une réallocation des ressources à l'intérieur d'une zone d'intégration économique et obtenir le potentiel de croissance attendu de la libéralisation commerciale, celle-ci doit s'accompagner d'une libre circulation des facteurs de production, notamment de la libre circulation des personnes et le droit d'établissement pour les ressortissants.

* Pour rendre le processus d'intégration irréversible, il faut

garantir la participation des populations, notamment, du secteur privé et de la société civile.

Perspectives en matière de contribution au développement durable

Les perspectives offertes par le schéma d'intégration de l'Uemoa en matière de contribution au développement durable sont de plusieurs ordres.

Sur les perspectives offertes en matière de croissance économique

En créant l'Uemoa le 10 janvier 1994, les États membres l'ont d'abord conçue pour donner un sous-bassement réel à la monnaie commune, mais également comme une stratégie commune pour renforcer durablement leurs économies et leur assurer un développement durable face aux défis de la mondialisation.

La mise en œuvre des réformes structurelles, notamment celles portant sur la réalisation d'une union douanière ouverte sur l'extérieur²⁰, l'assainissement de l'économie, les politiques sectorielles et l'observance des règles de l'OMC en matière de commerce international, permettent à l'Union de remplir les conditions d'une insertion harmonieuse dans l'économie mondiale.

Ces réformes ainsi que les avancées réalisées dans le domaine de l'intégration, ont permis aux États membres de l'Union de renouer avec la croissance économique, à partir du réaligement monétaire opéré en janvier 1994. Cette reprise, renforcée par l'action combinée d'une hausse des prix des matières premières, de bonnes conditions climatiques dans les pays du Sahel et d'une mise en œuvre efficace des programmes d'ajustement structurel, a permis de donner une impulsion à la croissance économique dont le taux, après avoir progressé de 2,2 % en 1994, s'est stabilisé autour de 5 à 6 % en 1996, 1997 et 1998.

Au niveau des déterminants de la croissance économique, il est à observer que le changement de parité du franc CFA, conjugué à des politiques macro-économiques pertinentes, a entraîné un rééquilibrage de la demande globale au bénéfice des exportations et des investissements. S'agissant de l'investissement, son taux est passé de 13 % du PIB en 1993 à 17,4 % du PIB en 1997.

Les économies des pays membres ont également montré une convergence accrue vers la stabilité, notamment, une convergence vers le bas des taux d'inflation nationaux et des soldes extérieurs et budgétaires, permettant ainsi de préserver la stabilité monétaire dans l'Union.

Quant à la compétitivité, elle s'est sensiblement améliorée sous l'effet conjugué de la faiblesse de l'inflation dans la zone (0,2 % en 1999) et de la dépréciation, sur les marchés de change, de l'euro, monnaie de rattachement du franc CFA.

Mais il subsiste des défis majeurs à la poursuite du processus d'intégration économique. La résorption durable des déficits publics, la mise en place de politiques efficaces pour attirer des investissements et le desserrement de la contrainte d'endettement sont autant de défis qu'entend relever l'Uemoa à travers la mise en œuvre d'une stratégie globale, à centrer désormais sur la réduction de la pauvreté.

Sur les perspectives offertes en matière d'industrialisation

Sur la base des principes de la concurrence, de la solidarité et de coopération, la politique industrielle commune de l'Uemoa (PIC) a été adoptée par acte additionnel n° 05/99 du 8 décembre 1999. Dans le domaine de l'énergie, la politique de l'Uemoa vise la sécurité des approvisionnements énergétiques des États membres et la gestion optimale des ressources énergétiques en systématisant l'interconnexion des réseaux électriques. Dans le cadre, un programme énergétique communautaire (PEC) a été adopté par le Conseil des ministres en juin 1997.

S'agissant de la contribution du processus d'intégration de l'Uemoa à l'industrialisation des États membres, il convient d'indiquer qu'aucune étude n'a encore été faite à l'échelle de la zone. Cependant, l'on observe des signes tangibles de mouvements de restructuration, de renforcement des capacités de production et de repositionnement du secteur privé sur le marché régional en construction. Ainsi :

* Le nombre de produits industriels agréés est passé de 544 en mai 1997 à 1 409 en mars 2000, soit une augmentation de 160 %.

S'agissant des entreprises concernées, leur nombre s'est établi, en mars 2000, à 323 unités industrielles, en augmentation de 32,4 % par rapport mai 1998.

* La répartition par pays a subi, entre mai 1998 et mars 2000, une modification favorable au Sénégal et surtout au Bénin, qui s'est hissé, en termes d'entreprises, de la 7^e à la 4^e position. La Côte d'Ivoire demeure en tête de classement, suivie du Sénégal et du Mali.

* Dans le secteur cimentier, les industries des pays ayant un avantage comparatif dans le secteur sont toutes en train de procéder à des augmentations de capacité ; même des unités qui avaient été conçues comme des fleurons en matière d'industries communautaires, telles que la Cimao (Togo, Ghana et Côte d'Ivoire), ou les Ciments d'Onigbolo (Bénin et Nigeria), mais qui ont constitué jusque-là des échecs patents de la coopération régionale, ont repris du service grâce à des capitaux privés nationaux et régionaux.

* Le même phénomène s'observe dans le secteur sucrier, dans l'industrie des corps gras, dans le textile, etc.

Sur les perspectives offertes en matière de sécurité alimentaire

Afin d'assurer un développement harmonieux du monde rural et des ressources environnementales, l'Uemoa a mis en place deux programmes de première génération, et entrepris d'élaborer la politique agricole de l'Union et de la politique d'amélioration de l'environnement.

Les études, en cours d'exécution, relatives à la mise en œuvre de ces programmes portent sur :

- le financement du secteur agricole ;
- la maîtrise de l'eau : gestion des ressources en eau partagées ;
- le développement des systèmes de production de viande : instauration de normes de qualité et de classification du bétail et de la viande ;
- la mise en place d'un système régional d'information agricole ;
- la mise en place d'un programme régional de lutte contre l'érosion côtière.

Une étude sur la coordination et l'harmonisation des programmes d'ajustement du secteur agricole (PASA) au sein de l'Uemoa, a permis de dégager le cadre général d'analyse de la politique agricole de l'Union ainsi que ses principes directeurs. Elle sera suivie par l'étude sur la définition des grandes orientations de cette politique, dont le démarrage est programmé pour cette année 2000.

Par ailleurs, deux programmes régionaux ont été élaborés. Le programme spécial régional pour la sécurité alimentaire (PSRSA), conçu en collaboration avec la FAO, a pour objectif l'amélioration de la sécurité alimentaire, l'augmentation des revenus des communautés rurales et la promotion des échanges des produits agricoles entre les États membres de l'Uemoa. Le second, le programme d'hydraulique villageoise et pastorale vise à accroître la couverture en eau potable et les superficies irriguées.

Enfin, il convient de souligner que depuis juillet 1996, les produits du cru circulent dans l'espace l'Uemoa, en franchise des droits et taxes d'entrée, ce qui contribue à assurer une offre plus grande de produits alimentaires. Par ailleurs, le TEC de l'Uemoa, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2000, a été, pour l'Union prise dans son ensemble, un désarmement tarifaire externe, contribuant à abaisser les coûts d'approvisionnement à l'extérieur des produits agricoles, au profit des populations.

Sur l'accélération du processus d'intégration en Afrique

de l'Ouest : la nouvelle approche de la Cedeao

Cette nouvelle approche a été initiée par le Ghana et le Nigeria, à l'issue de la dernière conférence des chefs d'État et de gouvernement de la Cedeao, tenue à Lomé en décembre 1999, qui a décidé que les États qui le souhaitent peuvent opter pour une mise en œuvre accélérée des décisions et programmes communautaires.

Peu après ce sommet, le Ghana et le Nigeria ont organisé une réunion ministérielle, les 20 et 21 décembre 1999, à Accra, pour arrêter les domaines et stratégies de mise en œuvre de cette décision de la conférence. Les deux ministres ont, par la suite, entrepris une mission conjointe dans un certain nombre d'États membres de la Cedeao, pour les exhorter à participer à ce programme de mise en œuvre accélérée.

L'approche accélérée proposée par les autorités ghanéennes et nigériennes couvre la mise en œuvre des programmes prioritaires suivants :

- union monétaire : création, par fusion des monnaies autres que le franc CFA, d'une deuxième zone monétaire unique d'ici l'an 2003, et fusion de cette dernière zone avec la zone CFA en l'an 2004 pour former une zone monétaire unique ;

- libre circulation des personnes : respect scrupuleux des dispositions de toutes les phases du protocole de la Cedeao sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement ;

- développement des infrastructures régionales : engagement des États membres en ce qui concerne le développement des réseaux d'infrastructures régionales pour assurer des liaisons maritimes, aériennes, ferroviaires, routières et de télécommunications fonctionnelles, ainsi qu'un système efficace d'approvisionnement en énergie ;

- promotion des investissements au niveau du secteur privé régional : un système régional coordonné de promotion des entreprises et des projets privés, d'harmonisation des politiques d'investissement et d'adoption de normes communes.

Dans le cadre de la mise en œuvre de cette nouvelle approche, plusieurs réunions se sont tenues, à Bamako, à Ouagadougou, et à Abuja.

De l'analyse des discussions techniques entreprises par les deux organisations, il ressort que des progrès sensibles peuvent être réalisés rapidement dans divers domaines tels que la libre circulation des personnes, le développement des infrastructures régionales, la promotion des investissements au niveau du secteur privé régional, la paix et la sécurité, etc.

Mais ces réunions ont également montré la nécessité, pour les deux organisations et pour les États, de traduire les réformes préconisées par l'approche accélérée, en programmes d'actions et en échéanciers réalistes et soutenables par les économies des États membres.

Ainsi, s'agissant du projet de création d'une zone monétaire unique en 2004, le Conseil des ministres de l'Umoa, lors de sa réunion extraordinaire du 28 janvier 2000, tenue à Bamako, s'est félicité de l'initiative Ghana-Nigeria, qui valide l'approche itérative et

progressive de l'intégration régionale. Il a encouragé les deux pays à créer ce nouveau pôle monétaire homogène et les a assuré du soutien total du Conseil qui est disposé à leur apporter l'expérience de l'Union en matière de gestion d'une monnaie commune.

Le Conseil a cependant souligné que la réussite de l'organisation de la convergence macro-économique est une condition nécessaire à la création d'une zone monétaire saine et viable. La réunion organisée par la Commission, à Ouagadougou, du 1^{er} au 4 mars 2000, entre experts de l'Uemoa et de la Cedeao, a permis de confirmer que la convergence des politiques et des performances macro-économiques des États candidats à la deuxième zone monétaire est un préalable indispensable, et que « la convergence doit précéder la zone monétaire Cedeao ».

Concernant le chantier relatif à la zone de libre-échange Cedeao, notre conviction à l'Uemoa est que la nouvelle approche d'accélération de l'intégration en Afrique de l'Ouest, conduite de façon rationnelle, mérite le soutien de tous les acteurs, et peut conduire à une insertion efficiente de nos États dans l'économie mondiale. Cependant, il convient de traduire cette volonté politique affirmée par nos chefs d'État et de gouvernement en programmes d'actions et en calendriers réalistes et soutenables par les économies des États membres.

Si certains programmes, tels que le démantèlement des barrières non tarifaires à l'échelle sous-régionale, confortent les acquis et les avancées de l'intégration dans notre sous-région, la nouvelle approche pour la réalisation de la zone de libre-échange devra, à l'instar du programme d'intégration monétaire, être mise en œuvre par étapes qui pourraient être :

- la constitution d'une deuxième zone de libre-échange à l'intérieur de la Cedeao et, ensuite ;
- la fusion des deux zones de libre-échange en une zone unique à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest.

En tout état de cause, il sera nécessaire d'éviter qu'un schéma imbriquant, immédiatement et sans préalable, tous les États membres dans la nouvelle zone de libre-échange Cedeao, ne porte préjudice aux acquis et aux avancées enregistrés par le processus d'intégration dans notre sous-région.

Sur les perspectives de réduction de la pauvreté

La problématique de la réduction de la pauvreté a toujours été un sujet de préoccupation de politique économique dans le cadre de l'Uemoa. Les différents rapports présentés périodiquement aux instances de l'Union, et plus particulièrement ceux relatifs à l'exécution de la surveillance multilatérale, ont constamment insisté sur les mesures urgentes qu'il convient de prendre au niveau des États membres de l'Uemoa, pour accélérer la croissance et porter ainsi les taux de croissance de 5 à 6 %, à des niveaux encore plus élevés, autour de 7 à 8 %, 9 %, voire 10 %. La Commission de l'Uemoa estime, au regard du taux de croissance moyen de la population au sein de l'Union (3 %), que ces

niveaux de performance devraient permettre de réduire dans des délais rapprochés, la pauvreté grandissante dans les États membres. Un séminaire ministériel a été consacré, dès 1997, à cette question cruciale de l'accélération de la croissance au sein de l'Union.

Loin d'enregistrer les doubléments de taux de croissance souhaités, l'évolution récente de la situation économique et de la situation socio-politique dans certains pays membres de l'Union a entraîné, au cours de ces deux dernières années, une décélération importante du PIB, qui n'a enregistré, en 1999, qu'un taux de progression de 3,5 %, contre 4,9 % en 1998, et 6,1 % en 1997.

Pour faire face à cette situation, l'Union a décidé de recentrer sa stratégie de développement sur l'éradication de la pauvreté dans l'espace Uemoa. À cet effet, un séminaire ministériel sur la stratégie de lutte contre la pauvreté dans les États membres de l'Uemoa vient d'être organisé à Dakar, du 29 au 1^{er} juillet 2000. Le séminaire qui regroupait tous les membres du Conseil des ministres de l'Uemoa, ainsi que les responsables des organes de l'Union, s'est penché sur quatre thèmes :

- le bilan des mesures d'atténuation des coûts sociaux de l'ajustement et la nouvelle approche de lutte contre la pauvreté ;
- le concept de pauvreté ;
- les outils d'analyse de la pauvreté ;
- la définition d'une approche régionale de lutte contre la pauvreté dans l'espace Uemoa.

Le séminaire a adopté « un cadre harmonisé de lutte contre la pauvreté au sein de l'Uemoa ». Le cadre harmonisé suppose de la part des États membres de l'Union des réformes en profondeur destinées à améliorer le cadre macro-économique, accélérer la croissance, promouvoir la participation de la plus large opinion à la lutte contre la pauvreté et respecter l'obligation de rendre compte de la gestion des affaires publiques et la transparence des finances publiques. Les éléments fondamentaux du cadre stratégique harmonisé sont les suivants :

- les objectifs de la stratégie de réduction de la pauvreté dans l'espace Uemoa ;
- un cadre macro-économique propice à la croissance et à l'éradication de la pauvreté ;
- des politiques sectorielles et structurelles compatibles avec les objectifs d'éradication de la pauvreté et de renforcement de l'intégration régionale.

À l'appui de ces éléments fondamentaux, le cadre stratégique harmonisé prévoit des indicateurs de suivi de l'impact des stratégies de réduction de la pauvreté dans l'Union, à savoir :

- les indicateurs de bien-être économique ;
- les indicateurs de développement social (secteur de l'éducation, secteur de la santé, etc.) ;
- les infrastructures de base (longueur des pistes construites, nombre de puits et de forages, proportion de la population ayant accès à l'eau, dépenses en faveur de l'hydraulique, prix moyens de l'eau vendue

aux bornes fontaines et au détail, etc.).

Relation entre commerce intra-régional et commerce international

Relation entre le processus d'intégration régionale en Afrique et le système commercial multilatéral

Bien que remontant aux années 60, notamment après la vague des indépendances, la problématique du développement du continent africain prend aujourd'hui une dimension plus grande au regard de la nouvelle donne de l'environnement international qu'est la mondialisation.

En effet, depuis quelques années, les pays africains ont mis en œuvre, à travers les politiques d'ajustement structurel appuyées par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, des réformes destinées à accélérer leur insertion dans l'économie mondiale, ce qui leur permettrait de bénéficier de l'accroissement du volume du commerce mondial et des capitaux nécessaires au financement de l'investissement et de la croissance. L'exemple des économies asiatiques a souvent été utilisé pour justifier une telle approche, ces pays ayant su largement tirer avantage de leur intégration à l'économie mondiale.

Toutefois, depuis la crise financière internationale, souvent appelée crise asiatique, les convictions les plus solides ont commencé à accuser des nuances. En effet, face aux effets néfastes de la mondialisation ainsi mis en exergue, la stratégie d'une plus grande ouverture des économies africaines et d'une meilleure insertion au marché mondial est-elle encore justifiée ? De façon plus générale, les risques inhérents à la mondialisation peuvent-ils être compensés par les avantages attendus ?

Ainsi, lorsqu'on rapproche les données du tableau 4 ci-après, de celles du tableau 1, on relève que, bien que toutes les régions africaines aient enregistré un accroissement de leurs échanges intra-communautaires entre 1985 et 1997, leurs parts sur le marché mondial ont fortement régressé, traduisant une marginalisation progressive de l'Afrique.

Tableau 4. Parts de différentes régions dans les exportations mondiales

Source : WDI, 1999, Banque mondiale.

Malgré cet état de choses, notre conviction à l'Uemoa est que les pays en développement doivent partir du postulat que la mondialisation est un phénomène inéluctable, et formuler une stratégie conséquente pour un meilleur développement. Les pays africains doivent donc faire de la mondialisation un facteur de développement, sous peine d'accroître la marginalisation du continent et de creuser davantage l'écart de revenus entre pays riches et pays pauvres.

Dans la perspective de définition d'une telle stratégie, l'intégration régionale apparaît comme un des axes fondamentaux. Elle est une composante clé dans le processus d'intégration mondiale, mais elle ne peut se substituer à lui.

Les arrangements régionaux ouverts sur l'extérieur aident à surmonter les inconvénients dus à la taille réduite des économies des pays membres, renforcent la compétitivité des exportations, minimisent les coûts d'ajustement et fournissent un cadre propice aux réformes du secteur financier, de la législation, de la promotion des investissements et de la mise en place des politiques sectorielles. Ils peuvent aussi contribuer à favoriser la transparence dans la gestion macro-économique.

Par ailleurs, l'intégration régionale peut être un instrument puissant de prévention ou de résolution des conflits, contribuant ainsi à la mise en place d'un environnement stable, nécessaire au développement durable.

Pour leur part, les États membres de l'Union monétaire ouest-africaine (Umoa) ont pris assez tôt conscience des enjeux et des défis de la mondialisation. C'est pourquoi, réunis le 10 janvier 1994 à Dakar, ils ont créé l'Union économique et monétaire ouest-africaine (Uemoa), conçue comme une stratégie commune, pour réussir une insertion harmonieuse et avantageuse à l'économie mondiale en vue d'assurer un développement durable de leurs économies.

Il est intéressant de relever ici que, déjà dans le préambule du traité instituant l'Uemoa, les chefs d'État signataires affirment « leur détermination à se conformer aux principes d'une économie de marché ouverte, concurrentielle et favorisant l'allocation optimale des ressources ». Ce choix procède de la prise de conscience qu'une intégration par l'ouverture sur les marchés extérieurs est préférable à une intégration par le repli sur soi.

Le traité de l'Uemoa va plus loin, puisque plusieurs de ses dispositions mettent l'accent sur le respect des principes et règles du GATT/OMC. Les huit États membres de l'Uemoa étant également membres de l'OMC, la Commission a particulièrement veillé, dans la conception du schéma de l'Union douanière, à ce que les instruments mis en place soient conformes au dispositif légal mis en place par l'OMC pour régir les zones de libre-échange et les unions douanières. Ainsi, la structure choisie pour le tarif extérieur commun, correspond globalement à un désarmement tarifaire externe puisque le taux moyen de taxation qui était de 13,2 % sur l'ensemble de l'Union, a été ramené à 11,6 %.

Influence des dispositions en matière d'accès préférentiel aux marchés des pays industrialisés sur le commerce intra- régional

Les principaux instruments favorisant l'accès préférentiel des pays en développement aux marchés des pays industrialisés sont le SGP, le SGP/PMA, le traitement spécial et différencié, l'accord de Cotonou, qui succède à la convention de Lomé.

De tous ces instruments, il semble que la convention de Lomé est celui qui a le plus contribué à une intégration relative de certains États ACP dans l'économie mondiale.

Ces préférences, non réciproques et discriminatoires, avaient pour objectif d'encourager la croissance et la diversification des exportations ACP, afin de favoriser leur insertion dans l'économie mondiale, condition essentielle à l'accélération de leur croissance et de leur développement.

Le bilan a été plutôt mitigé : la part des exportations ACP sur le marché européen a diminué de plus de moitié entre 1975 et 1997 (de près de 8 % à un peu plus de 3 %). Les expériences réussies d'utilisation des préférences se limitent à quelques secteurs, notamment ceux couverts par les quatre protocoles-produits et quelques pays, en particulier Maurice.

Les raisons généralement avancées pour expliquer cet échec tiennent à l'exclusion des produits agricoles sensibles, l'érosion des marges préférentielles due aux progrès de la libéralisation multilatérale du commerce international sous le GATT puis l'OMC, mais surtout, la per-

sistance de contraintes énormes sur l'offre dans la plupart des pays ACP (accès au crédit, infrastructures, etc.), et de politiques économiques peu favorables aux exportations.

Il s'ensuit que les autres mécanismes d'accès préférentiels aux marchés des pays développés, tels que le SGP, le SGP/PMA ou le TSD du système commercial multilatéral, ne créeront, dans le meilleur des cas, qu'une extraversion des économies en développement, alimentant principalement les pays développés en matières premières. Pour que ces instruments suscitent des investissements dans les pays en développement, et aient un impact significatif sur le commerce intra-régional, il faut que les pays bénéficiaires mènent au niveau national de bonnes politiques économiques, et s'intègrent dans un regroupement régional pour bénéficier des économies d'échelle, stimuler la compétitivité de leurs économies et accélérer les transformations technologiques sur le marché régional. C'est à ces conditions que ces instruments spécifiques pourront dynamiser et diversifier les échanges intra-régionaux.

Conclusion

La principale avancée de la réflexion sur le développement au cours de ces dernières années a été de mieux réconcilier les approches politiques et sociales et les approches économiques. À l'appui de cette évolution, nous devons assurer la prise en compte, au cœur même des règles du marché, du financement des biens collectifs qui sont indispensables à une prospérité partagée. Ces biens collectifs sont notamment les droits fondamentaux des travailleurs, l'environnement, la santé, la protection des consommateurs, etc.

En guise de conclusion, je souhaiterais partager avec vous quelques convictions sur les interrelations entre commerce, intégration régionale et développement durable.

Sans intégration dans l'économie mondiale, directement ou via des accords commerciaux régionaux, le développement ne peut être durable. Le commerce est un facteur essentiel de croissance et de création de richesses pour tous les pays. Même si, en lui-même, le commerce n'est pas suffisant pour assurer le développement, qui dépend aussi de la répartition de la richesse, il constitue une condition nécessaire pour la durabilité à long terme de l'éradication de la pauvreté.

L'intégration régionale est un élément clé du développement durable. C'est ce qui explique que beaucoup de pays en développement, et notamment les pays africains, ont choisi l'intégration régionale comme mécanisme d'intégration de leurs économies dans l'économie mondiale.

Il convient de souligner que l'intégration présente d'autres aspects en relation directe avec l'éradication de la pauvreté et la durabilité. Elle comporte un aspect important de renforcement des capacités et des institutions et constitue la seule façon efficace de traiter les problèmes transfrontaliers. Enfin, l'intégration est devenue dans beaucoup

d'endroits du monde, le mécanisme le plus efficace de prévention et de résolution des conflits.

Avec la santé et l'éducation, la sécurité alimentaire est un élément essentiel de toute stratégie de lutte contre la pauvreté. La sécurité alimentaire concerne directement la vaste majorité des pauvres de nos pays, qui vivent dans les zones rurales. Une politique cohérente de sécurité alimentaire réduit la nécessité d'aide alimentaire et permet de s'assurer que les dommages considérables à l'environnement causés par la lutte contre la faim sont minimisés. À l'opposé de l'aide alimentaire, la sécurité alimentaire doit faire partie d'un cadre plus large de développement rural durable. Ce n'est qu'à travers un tel cadre, intégrant les aspects économiques, environnemental et de genre, que la sécurité alimentaire peut être atteinte.

La sécurité alimentaire constitue également un élément régional important en ce qu'elle ne peut souvent être assurée qu'à travers un réseau de production et de distribution régional plutôt que national.

5.

Biodiversité et connaissances traditionnelles : loi type de l'O U A sur les droits communau- taires et l'accès aux ressources génétiques

Professeur J. A. Ekpere (Nigéria),
université d'Ibadan

Introduction

L'accord sur les droits de propriété intellectuelle touchant au commerce (Adpic) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et les impératifs du droit contemporain ont attiré l'attention sur la différence entre la créativité des communautés locales et des populations autochtones et la créativité de l'intérêt des entreprises. Seule cette dernière se voit accorder de la valeur, une reconnaissance mondiale et une rétribution à travers le système des brevets. Cette injustice menace non seulement la viabilité des ressources biologiques et du système de connaissances des communautés locales et des populations autochtones, mais aussi leurs technologies, leurs innovations et leurs pratiques. C'est un fait accepté que la biodiversité et les connaissances locales constituent un héritage universel et une ressource universelle. Pour l'Afrique, elles représentent à la fois un héritage national et une ressource nationale. Elles devraient donc être protégées, valorisées, développées et là où cela est approprié, préservées. La diversité biologique, où qu'elle soit, est une ressource confiée à la garde de la génération présente, au profit de la génération présente et de celles à venir. La différence mentionnée ci-dessus est donc peu appropriée, non pertinente et erronée.

La diversité biologique et le système de connaissance des communautés locales, leurs technologies et leurs pratiques ont soutenu ces communautés bien avant l'avènement de la science moderne. La communauté

mondiale actuelle s'est appuyée sur la base de connaissances et de savoirs technologiques des communautés locales pour parvenir aux niveaux actuels de développement. Le recours à des concepts commerciaux mondiaux, qui fixent des normes minimales pour le commerce international des ressources biologiques sans tenir compte de la reconnaissance méritée des droits des communautés locales et des populations autochtones, pourrait revenir à tuer la poule aux œufs d'or.

Un des problèmes peut-être les plus significatifs dans ces discussions est la contradiction entre la convention sur la diversité biologique (CDB), qui reconnaissait le droit de souveraineté des États (des communautés locales) sur leur diversité biologique et les Adpic, qui confèrent des droits de monopole à travers les droits de propriété intellectuelle – DPI – (article 27.3 [b]). Par la construction de ses définitions, cet article exclut la reconnaissance des technologies, des innovations et des pratiques des communautés locales, ainsi que de leur appropriation collective du bien social commun. L'implication évidente de ceci est que la créativité des communautés locales représentées par les populations autochtones ne peut être ni protégée ni rétribuée.

C'est à cette anomalie inhérente à la nouvelle conception du monde en termes d'échange et au système des droits de propriété intellectuelle (DPI) que la législation type de l'OUA tente de s'attaquer.

Contexte de la législation type de l'OUA

L'Afrique est, sur le plan économique, le continent le moins avancé au monde, mais probablement le mieux doté en ressources naturelles. Le continent est particulièrement riche en ressources biologiques, avec une diversité de cultures et de plantes médicinales dont il reste encore à étudier, découvrir ou quantifier la valeur.

L'Afrique a toujours préservé, protégé et enrichi ses ressources biologiques, à travers les générations, grâce à ses communautés locales et autochtones (traditionnelles) – particulièrement à travers les activités des agriculteurs, des chasseurs, des pêcheurs, des femmes et des guérisseurs locaux dont le mode de subsistance dépend presque exclusivement de ces ressources. Ceux-ci ont veillé à l'équilibre crucial de l'écosystème et de leurs ressources biologiques dans leur propre intérêt, pour leur survie et pour mener une vie raisonnablement satisfaisante.

Le sommet de la Terre de Rio (1992) a constitué un effort international important en vue de prendre en compte des questions majeures essentielles pour la survie des communautés locales, en rapport avec la préservation de la diversité biologique. Pour la première fois, il y avait eu un consensus parmi les scientifiques, les décideurs et la société civile sur le fait que l'humanité était inconsciemment en voie d'épuiser une ressource d'une importance inestimable qui était centrale à notre alimentation, notre santé et notre sécurité économique. La terre même de laquelle dépendait notre survie en tant que population était sur le

point de s'effondrer, sous l'assaut des demandes excessives.

S'il y a un accord général sur la nécessité de préserver et d'utiliser de manière durable la diversité biologique disponible au profit de l'humanité entière, il est décourageant de voir qu'il y a des forces contraires qui s'attellent à s'appropriier les droits des communautés locales, des populations autochtones et des nations souveraines à travers les systèmes de DPI. Ces dimensions telles qu'entérinées dans les accords internationaux, ont des implications majeures pour la sécurité alimentaire, le développement agricole et rural, ainsi que pour la santé et l'environnement, aux plans national et régional. Pour l'Afrique, les droits de propriété intellectuelle « classiques » sur la diversité biologique pourraient avoir des implications profondes, mis à part le fait que leur orientation est en conflit avec les principes fondamentaux de la convention sur la diversité biologique (CDB).

Le nouvel accord du GATT, qui a établi l'OMC et l'accord sur les droits de propriété intellectuelle touchant au commerce (Adpic), oblige les États membres à adopter soit un système de brevets, soit un système sui generis soit une combinaison des deux, pour protéger les nouvelles variétés végétales. Les Adpic semblent formaliser la tendance selon laquelle les droits de propriété intellectuelle permettent une appropriation privée, individuelle et exclusive des formes de vie. Par ailleurs, la convention sur la diversité biologique (CDB) reconnaît le rôle et les réalisations des communautés locales et autochtones dans la préservation de la diversité biologique et considère les ressources biologiques comme des domaines adéquats pour établir et garantir des droits communautaires collectifs.

Il a été suggéré que les régimes de droits de propriété intellectuelle actuels n'étaient pas en mesure de protéger les connaissances traditionnelles et autochtones et il semble y avoir une certaine réticence consciente et/ou une hésitation à créer de nouveaux systèmes qui pourraient le faire. Les systèmes existants et la manière dont ils sont conçus encouragent le biopillage et constituent un processus de double spoliation. Ils volent aux communautés locales leur créativité, leurs innovations, leurs technologies et leurs pratiques et les privent des avantages économiques essentiels à leur survie même.

Quelle est la question en jeu ?

Ce qui est en jeu, c'est la spoliation des connaissances, des innovations, des technologies et des pratiques des communautés locales, associées à la biodiversité, ainsi que le partage inéquitable des avantages qui en découlent. Ce qu'il faut de toute urgence, c'est trouver un système approprié pour garantir légalement les droits des communautés et des populations locales – spécialement les droits des agriculteurs et des tradipraticiens sur leur germoplasme. Ceci garantira l'appropriation des ressources physiques et des connaissances traditionnelles associées à ces ressources.

Initiative de l'Organisation de l'unité africaine (OUA)

L'OUA a pris une part active au cycle d'Uruguay ainsi qu'au sommet de la Terre de Rio (1992) qui a énoncé la convention sur la diversité biologique (CDB). Les questions relatives à la mise en œuvre de la convention et de ses divers protocoles de l'OMC et des accords connexes sont reflétées dans l'ordre du jour annuel de la session du Conseil des ministres et du sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'OUA.

Plus récemment, l'Organisation, à travers sa commission sur la recherche scientifique et technique a ciblé le problème de l'appropriation, la préservation et l'utilisation des ressources biologiques de l'Afrique. Cette préoccupation a été exprimée à Kampala, en Ouganda, durant la 5^e réunion d'experts de la CRST/OUA et le symposium sur la médecine traditionnelle et les plantes médicinales africaines (1966). En avril 1997, La commission a tenu un atelier conjoint sur les « Plantes médicinales, Questions de politique relatives à l'appropriation, l'accès et l'utilisation ». L'objectif de l'atelier était de dégager une ligne d'action pour prendre en compte les préoccupations soulevées à Kampala, en Ouganda. L'atelier a fait, entre autres, les recommandations suivantes.

* La CRST/OUA devrait initier et coordonner le processus de rédaction d'une législation type sur la protection des connaissances des autochtones sur les plantes médicinales.

* Établir un groupe de travail composé de spécialistes pour délibérer, coordonner et harmoniser les politiques nationales existantes relatives aux plantes médicinales et mettre en place une politique commune sur l'utilisation durable de ces plantes.

* Aider les États membres à garantir que les politiques relatives à l'appropriation, l'accès, l'utilisation et la préservation des plantes médicinales sont élaborées en consultation avec d'autres États membres aux niveaux sous-régional et régional, car les frontières politiques ne sont pas nécessairement des frontières écologiques.

* Encourager les États membres à reconnaître la nécessité urgente d'étudier l'incidence de l'accord sur les Adpic de l'OMC sur la production pharmaceutique (et l'héritage de l'Afrique en matière de ressources biologiques) et de l'harmonisation attendue des droits de

propriété intellectuelle, en 2000 et 2006 respectivement.

L'initiative de l'OUA a reçu une seconde impulsion d'un groupe africain de négociateurs gouvernementaux, de scientifiques, d'organisations non gouvernementales et d'associations communautaires qui travaillent (à l'insu de la CRST/OUA) à développer une position de négociation commune dans diverses instances liées à la biodiversité (CDB, FAO, protocole relatif à la prévention des risques biotechnologiques, etc.) Ce groupe fait également le suivi de la mise en œuvre de l'accord sur les Adpic.

Les deux groupes ont trouvé un terrain commun de collaboration, en vue de réagir aux pressions croissantes exercées sur les pays en développement, en général et l'Afrique, en particulier, pour qu'ils se conforment aux accords juridiquement contraignants à la fois de la CDB et de l'OMC. Lors d'une réunion des deux groupes à Addis Abéba (avril 1998), un projet de législation sur les droits communautaires et l'accès aux ressources biologiques, initialement élaboré par l'Institut éthiopien du développement durable (Ethiopian Institute for Sustainable Development - ISD) a fait l'objet de débat et a été adopté comme législation type africaine.

Le projet de législation type, parrainé par le gouvernement éthiopien, a été soumis pour discussion à la 68^e session ordinaire du Conseil des ministres de l'OUA, tenu à Ouagadougou, au Burkina Faso, en juin 1998. En adoptant le projet de législation type, le Conseil demandait que les gouvernements des États membres :

- * Accordent une attention particulière, dans les meilleurs délais, à la nécessité de réglementer l'accès aux ressources biologiques, aux connaissances et aux technologies communautaires et à leur incidence sur les droits de propriété intellectuelle tels qu'inscrits dans le régime commercial international de l'accord sur les Adpic.

- * Adoptent le projet de législation type de l'OUA sur l'accès aux ressources biologiques et exhortent les États membres à initier le processus au niveau national, en impliquant toutes les parties prenantes, conformément à l'intérêt national pour promulguer le projet.

- * Initient un processus de négociation entre les pays africains, afin de formuler et d'adopter une convention africaine sur la diversité biologique (convention d'Alger de 1998 révisée), en mettant l'accent sur les conditions d'accès aux ressources biologiques et sur la protection des droits communautaires.

- * Dégagent une position commune africaine pour sauvegarder les droits de souveraineté des États membres et les intérêts vitaux de leurs communautés locales et forment des alliances avec d'autres pays du Sud sur la révision des Adpic entreprise en 1999.

- * La décision du Conseil de ministres de l'OUA a inscrit la CBD et les Adpic dans l'agenda national des États membres. En conséquence, il y a eu plusieurs ateliers, séminaires, consultations d'experts et discussions en table ronde impliquant un échantillon représentatif de la société, pour rehausser le niveau général de prise de conscience, réaliser le consensus souhaitable sur les questions prioritaires et obtenir

Quatrième partie

Questions sectorielles

1.

Nécessité d'une protection de sauvegarde de santé publique pour les médicaments essentiels en Afrique australe

René Loewenson (Zimbabwe),
Équinet*

« La question qui se pose est de savoir quelle initiative les pays en développement peuvent entreprendre pour s'assurer qu'un processus qui, de par sa nature, favorisera les riches, prendra également en compte ce qui constitue clairement les besoins les plus pressants des millions de personnes qui, dans nos populations, ne disposent pas des choses les plus élémentaires dont l'être humain a besoin. »

Le Président sud-africain, Thabo Mbeki, parlant de la mondialisation

(discours d'ouverture du sommet du Mouvement des non-alignés, le 31 août 1998, à Durban).

Le présent article examine les conséquences de l'accord sur les Adpic sur l'accès aux médicaments pour les pays de la SADC (Southern African Development Community). L'article expose la teneur clé des politiques en matière de médicaments essentiels nécessaires pour gérer

NDLR : Les notes sont présentées à la fin de la quatrième partie, page 304.

les problèmes de santé publique dans la région, et examine l'incidence de l'accord sur ces politiques. Il met en évidence les options dont disposent les gouvernements de la SADC pour prendre en compte ces incidences ainsi que les mesures actuelles appliquées par ces gouvernements et par d'autres institutions pour soutenir l'accès aux médicaments essentiels et faire face aux obligations en matière de santé publique.

Les défis de la santé

Le contexte sanitaire pour ces mesures est important. La pauvreté touche plus du quart de la population de l'ensemble des pays de la SADC, et la majeure partie des populations démunies dépendent du secteur public pour les soins de santé. Le fardeau de la maladie est tout aussi lourd. Près d'un tiers des enfants ont une insuffisance pondérale, un nourrisson sur dix meurt durant la première année de vie et une femme sur 200 meurt de complications liées à la grossesse ou à l'accouchement. L'Afrique australe est la région la plus touchée au monde par le VIH/Sida, ce qui réduit sérieusement l'espérance de vie qui est parmi les plus faibles au monde. La tuberculose, la pneumonie, le paludisme et d'autres maladies transmissibles ainsi que la malnutrition ont également une incidence élevée dans la région.

Quel rôle pour les médicaments essentiels ?

Le concept de médicaments essentiels, développé par l'OMS (Organisation mondiale de la santé) en 1977, vise à accorder un rang prioritaire à une liste limitée de médicaments vitaux et essentiels, efficaces, sûrs, de bonne qualité et d'un prix abordable pour le traitement des problèmes de santé prioritaires de la majorité de la population. Le concept a été adopté par tous les États membres de la SADC. L'OMS réactualise régulièrement sa liste type de médicaments essentiels, mais les pays doivent dresser leurs propres listes de médicaments essentiels pour les différents niveaux (soins de santé primaires, soins hospitaliers) sur la base de leurs propres schémas de morbidité, de leurs directives thérapeutiques et des ressources humaines et financières dont ils disposent.

Un des critères pour qu'un médicament soit dit essentiel, est qu'il soit d'un coût abordable. Certains médicaments nouveaux, vitaux, mais chers (presque tous brevetés) sont donc exclus des listes actuelles de médicaments essentiels. En conséquence, ils ne bénéficient pas des exemptions fiscales et des procédures d'enregistrement accéléré, et ne sont pas perçus comme prioritaires dans de nombreux pays. Il faut envisager une nouvelle catégorie de médicaments essentiels, «vitaux, mais d'un coût non encore abordable», sur laquelle peuvent se concentrer les efforts pour faire baisser les prix.

Selon des estimations de l'OMS, 33 % de la population mondiale ne bénéficie pas d'un accès régulier aux médicaments essentiels. Parmi les obstacles à cet accès, il y a la mauvaise qualité des infrastructures de soins de santé, des financements inadéquats, une utilisation irrationnelle des médicaments et le fait que les nouveaux produits ne soient pas d'un prix abordable. La faible mise à disposition des médicaments aggrave le fardeau que représente la mauvaise situation sanitaire et réduit la confiance dans les services de santé publique et le recours à ces services, qui pour les populations démunies, sont la principale source de soins de santé.

Concernant les médicaments essentiels, les ministres de la Santé de la SADC ont :

- pris l'engagement de garantir un accès à tous les citoyens de la SADC ;
- initié un réexamen de l'achat en gros des antituberculeux et une harmonisation de l'enregistrement des médicaments ;
- entamé des négociations avec l'industrie pharmaceutique pour qu'elle réduise considérablement ses prix pour les médicaments essentiels qui actuellement, ne sont pas abordables. C'est le cas des médicaments pour le traitement du VIH/Sida, de la tuberculose résistante, du paludisme et des maladies sexuellement transmises ;
- démarré des investigations sur le recours aux sauvegardes de santé publique au titre des Adpic, telles que les licences obligatoires, l'importation parallèle et ou « la mise en exploitation rapide » pour les médicaments génériques ou « clause Bolar ».

Quels sont les effets des Adpic sur l'accès des populations aux médicaments essentiels ?

L'accord sur les Adpic renvoie aux politiques relatives aux médicaments dans ses articles qui protègent la santé publique et l'objet brevetable. Ces articles protègent les droits de propriété intellectuelle à travers des systèmes de brevets qui excluent l'utilisation, l'offre à la vente, la vente ou l'importation de ces produits, par des tiers, pendant une période minimale de 20 ans à compter de la date de dépôt de la demande de brevet. Dans les actions civiles portant sur les infractions en matière de brevet, la charge de la preuve incombe au défendeur.

Avant les Adpic, de nombreux pays en développement ne reconnaissaient pas les brevets pour les produits pharmaceutiques, ou le faisaient uniquement pour les procédés (et non les produits). Ceci permettait de faire des copies de nouveaux médicaments par la reconstitution à rebours de l'ingénierie et par la brevetabilité d'un autre procédé. Les Adpic obligent tous les États membres de l'OMC à mettre en œuvre la protection des brevets de produits pour tous les médicaments brevetés après 1995. Ceci rendra impossible la production de copies de

médicaments génériques pendant au moins 20 ans, et entraînera ainsi une hausse des prix.

Actuellement, la plupart des médicaments essentiels ne sont pas brevetés. En Afrique du Sud, moins de 5 % des 693 médicaments essentiels sont protégés par des brevets. Les SADC sont donc moins en problème pour la vaste majorité de médicaments essentiels existants que pour les nouveaux et futurs médicaments essentiels, brevetés après 1995. La hausse des prix des médicaments brevetés sera une lourde charge pour les budgets de la santé publique. Il s'agit de nouveaux médicaments pour le traitement du VIH/Sida, de la tuberculose résistante, du paludisme, ainsi que des antibiotiques. La SADC aura ainsi à relever le défi de garantir l'accès à ces nouveaux médicaments essentiels à des prix abordables. Il peut y avoir des différences de prix importantes, comme le montre le tableau 1 ci-après.

zidovudine 100 mg	0,4	0,2	1
Lamivudine 150 mg	1,1	0,5	0,8
Didanosine 100 mg	0,7	0,5	
Stavudine 40 mg	2,5	0,6	0,3
Nevirapine 200 mg	3,0	2,1	2,5
Fluconazole 200 mg	4,1		
Créte le tableau 1 ci-après	0,9	1,8	

Tableau 1. Meilleur prix pour des médicaments
auprès
d'industries pharmaceutiques fiables

Les pays les moins avancés (PMA) doivent rendre leurs lois sur les brevets conformes aux Adpic d'ici 2006. Ces pays peuvent continuer à importer ou à produire des copies génériques de médicaments brevetés avant 1995 si ces médicaments n'étaient pas protégés par des brevets, mais à compter de 2006, ils auront à respecter les brevets déposés dans leur pays après 1995. Les pays de la SADC qui ne sont pas éligibles pour bénéficier du statut de PMA (par exemple le Botswana, l'Afrique du Sud, le Zimbabwe, Maurice) devaient se conformer aux Adpic à compter du 1^{er} janvier 2000. L'Afrique du Sud s'est volontairement conformée aux Adpic en 1997. Son expérience est riche d'enseignements pour les autres pays de la SADC. La South African National Drug Policy (politique nationale sur les produits pharmaceutiques) a mené, en 1997, à une législation visant à permettre l'importation parallèle et les licences obligatoires. Bien que ces mesures correctrices soient permises au titre des Adpic dans certaines circonstances, la loi a été juridiquement contestée par la South African Pharmaceutical Manufacturers Association au motif qu'elle était en contradiction avec les Adpic, et qu'elle était présumée incapable de protéger l'information concernant l'enregistrement contre une utilisation commerciale inéquitable. Le gouvernement américain a menacé de prendre des sanctions commerciales concernant la même loi, et a inscrit l'Afrique du Sud sur sa « liste de surveillance » 301. Il y a eu également des pressions de la part de l'UE.

Cette affaire a montré la réaction à laquelle les pays de la SADC auraient à faire face, s'ils tentaient d'invoquer des dispositions qui, en principe, existent dans les Adpic. Dans le même temps, ces conflits tendent les relations entre les gouvernements et les industries pharmaceutiques et rendent plus difficile la mise en œuvre des politiques relatives aux médicaments. Étant donné la charge de la santé publique et les ressources limitées dont disposent la plupart des pays de la SADC, il

faut une solution plus viable pour garantir l'accès aux médicaments, notamment aux nouveaux médicaments nécessaires pour des actions prioritaires de santé publique.

Déclaration ministérielle de Doha sur les Adpic et la santé publique

Les ministres participant à la conférence ministérielle de Doha en novembre dernier ont convenu du texte d'une déclaration sur les Adpic et la santé publique (http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min01_f/min01_f.htm). Cette déclaration a généralement été perçue comme une victoire pour l'Afrique. La déclaration réaffirme le droit d'utiliser pleinement les dispositions de l'accord sur les Adpic permettant à chaque membre « d'accorder des licences obligatoires et la liberté de déterminer les motifs pour lesquels de telles licences sont accordées ». La déclaration précise explicitement que les crises de santé publique « liées au VIH/Sida, à la tuberculose, au paludisme ou à d'autres épidémies, peuvent représenter une situation d'urgence nationale ou d'autres circonstances d'extrême urgence ». En outre, les membres de l'OMC sont libres d'établir leur propre régime en ce qui concerne l'épuisement des droits de propriété intellectuelle. Ce point est important parce qu'il signifie que si la législation nationale indique que les droits de brevets portant sur des médicaments sont épuisés par leur première vente légitime, les pays en question peuvent alors importer des médicaments achetés légalement dans des pays où ils sont vendus à un prix inférieur.

La déclaration laisse néanmoins un point en suspens : celui de savoir si les gouvernements ne peuvent accorder de licence obligatoire qu'à des fabricants nationaux. Puisque l'accord sur les Adpic stipule que l'utilisation non autorisée d'un brevet « vise essentiellement à la desserte du marché national », on peut affirmer qu'octroyer une licence à un fabricant étranger serait illégal. C'est là une question importante, parce que peu de pays d'Afrique ont la capacité de fabriquer les traitements contre le VIH/Sida, et qu'ils devraient donc les importer de pays tels que l'Inde, important fournisseur de médicaments génériques bon marché. Pour rendre la situation encore plus difficile, l'accord sur les Adpic impose à l'Inde d'introduire des brevets de produits sur les médicaments à partir de 2005. Normalement, les brevets empêchent non seulement la vente non autorisée de produits protégés, mais aussi leur fabrication. C'est pourquoi, même si un pays d'Afrique accordait une licence obligatoire à une société indienne productrice d'un générique, si le médicament en question était protégé par un brevet, le licencié aurait probablement besoin de l'autorisation du titulaire du brevet national avant de pouvoir fabriquer le médicament.

Options offertes aux pays de la SADC

Les signataires de l'accord sur les Adpic disposent d'une flexibilité dans la manière de mettre en œuvre cet accord, car les Adpic ne définissent que des prescriptions minimales. Les pays de la SADC étudient actuellement comment formuler ou adapter leur législation pour élargir leurs options en vue d'avoir accès aux médicaments essentiels. Il s'agit d'utiliser les dispositions de l'article 30 des Adpic pour prévoir des exceptions limitées aux droits exclusifs conférés par un brevet, à condition qu'elles soient limitées, justifiées, et qu'elles n'affectent pas le détenteur du brevet de façon exagérée. Les exceptions permettent aux pays de faire des importations parallèles de ces médicaments ou de les soumettre à des licences obligatoires, à la condition que ceci soit prévu dans leurs lois nationales.

Ce sont les intérêts de santé publique qui constituent les motifs les plus solides, étant donné que les Adpic permettent aux membres d'accorder la priorité la plus élevée possible à la protection de l'intérêt public. Les pays de la SADC sont donc face au défi de donner une définition acceptable, fondée sur des preuves, des intérêts de santé publique qui peuvent justifier les exceptions qu'ils cherchent à imposer aux titulaires de brevets.

Dans les pays de la SADC qui, actuellement, ne disposent pas de lois sur les brevets, ou dans les cas où les compagnies pharmaceutiques n'ont pas recherché de protection par des brevets, les copies génériques de médicaments peuvent être importées.

Les Adpic permettent certaines « sauvegardes » de santé publique pour les médicaments brevetés :

* Quand un produit breveté est commercialisé à un prix moindre dans un autre pays, les pays peuvent avoir recours à « l'importation parallèle » de ce médicament du pays où le même fabricant le vend à un prix moindre, mais uniquement si ces pays ont prévu le principe de « l'épuisement » dans leur propre loi nationale sur les brevets.

* Les pays peuvent introduire des clauses de « licence obligatoire » dans leur législation nationale. Ces licences permettraient à un gouvernement, dans certaines circonstances, d'importer ou de produire une copie générique à un prix plus abordable du produit breveté et payer des redevances au titulaire du produit. Ces exceptions sont toutefois limitées dans le temps et conditionnelles.

* Afin de tirer profit de médicaments génériques meilleur marché immédiatement après l'expiration de leur brevet, les gouvernements pourraient introduire les clauses « Bolar » ou « de mise en exploitation rapide » dans leur loi sur les brevets. Celles-ci pourraient permettre aux compagnies produisant des génériques de développer et de tester (mais non de stocker pour la vente) des médicaments génériques dans les dernières années où un produit est breveté.

Les pays de la SADC doivent remplir toutes les conditions ci-dessus. Ceci signifie qu'il leur faut les compétences et les institutions nécessaires pour l'élaboration de lois appropriées, pour l'enregistrement

des brevets et la fourniture de données pour l'enregistrement en matière de santé, ainsi que la capacité de se défendre lors des batailles juridiques en cas de différends au sein de l'OMC à propos de leurs actions.

Tableau 2. Baisse des prix/dons et licences obligatoires

Licences obligatoires			Offres de prix réduits		
La loi sur les brevets décide			Offres volontaires		
Contrôles nationaux			Contrôle par les titulaires des brevets		
Non exclusif			Exclusif		
Permettent les génériques			Nom de marque uniquement		
Procédure claire			Conditions pas (encore) précises		
Prix probablement moins élevés			Prix plus bas, mais pas aussi bas qu'avec les licences obligatoires		
Conditions listées dans les Adpic, redevances			Conditions imprécises		

Les pays peuvent également rechercher des mesures correctives non réglementées par les Adpic, telles que :

- les réductions volontaires de prix/dons de l'industrie ;
- le contrôle des prix ;
- les licences volontaires accordées par les titulaires de brevet pour la production locale/le transfert de technologie, l'utilisation d'urgence.

Il a été plus largement question de certaines de ces mesures correctives au cours des derniers mois. Cinq multinationales pharmaceutiques ont proposé, le 12 mai 2000, une baisse de 60-85 % sur les produits liés au traitement du Sida en faveur des pays en développement, en collaboration avec l'UniSida. Boehringer Ingelheim a offert son médicament, la nevirapine® gratuitement, pendant cinq ans, aux programmes de prévention de la transmission mère-enfant dans les pays en développement. Pfizer a proposé le fluoconazole® gratuitement jusqu'à fin 2002 aux patients sud-africains du secteur public souffrant de méningite à cryptococcus.

En août 2000, les ministres de la Santé de la SADC ont développé une stratégie conjointe pour traiter de ces offres. Ils ont insisté pour que les dons soient équitables (c'est-à-dire disponibles pour tous les citoyens dans l'ensemble des pays de la SADC), qu'ils soient abordables, accessibles, appropriés, acceptables et durables (au moins 5 ans).

Il semblerait que les mesures correctives juridiques qui se servent de la marge de manœuvre offerte par les Adpic pour des raisons de santé publique offrent une approche plus viable sous le contrôle des autorités de la santé de la SADC, que les mesures actuelles sur les prix. Ceci s'illustre par exemple, dans le tableau 2, qui compare les baisses de prix ou les dons aux licences obligatoires.

C'est probablement en raison de ces considérations que les ministres de la Santé de la SADC ont rejeté les offres de baisse des prix, faites à travers les médias, dans leur quête de mesures plus viables à plus long terme. On peut également douter du fait que même une baisse de prix de 85-90 % soit suffisante pour la charge énorme de rendre ces médicaments accessibles de façon équitable dans la thérapie du VIH/Sida, étant

donné l'échelle de l'épidémie.

L'expérience sud-africaine présentée ci-dessus met en outre l'accent sur les investissements et les domaines de conflit potentiel qu'il faudra prendre en compte pour que les pays de la SADC garantissent l'accès aux nouveaux médicaments essentiels, même dans le cadre des Adpic.

* Les États membres de la SADC devront mettre en œuvre des mesures juridiques et institutionnelles pour aborder les « sauvegardes de santé publique » permises au titre de l'accord sur les Adpic. La SADC fournit un cadre important pour organiser et canaliser cet appui aux États Membres. L'OMS a également la mission d'assurer un tel appui.

* L'industrie pharmaceutique devra mettre en balance les considérations de propriété intellectuelle et de recouvrement des coûts avec les intérêts de santé publique, et le marché potentiellement large des nouveaux produits pharmaceutiques, si les prix sont fixés à des niveaux plus abordables. À un niveau plus profond, la rupture marquée entre les structures actuelles des prix des médicaments et les besoins de la majorité de la population dans des régions telles que la SADC devrait constituer un stimulant pour que l'industrie révise ses politiques et participe à un réexamen public plus large des politiques d'accès aux médicaments. Les propositions actuelles de subvention aux prix et les mécanismes mêmes de fixation des prix par niveaux démontrent que la situation actuelle n'est pas viable.

* Les clients, particulièrement dans les communautés à faible revenu, et les organisations de la société civile qui les représentent, sont confrontés à des pressions pour être mieux informés et plus impliqués dans les négociations sur l'accès aux services de santé et aux médicaments. Des organisations telles que Médecins sans frontières (MSF) et Health Action International ont joué un rôle dynamique pour mener des actions de sensibilisation sur les questions complexes de l'OMC, au niveau communautaire, et pour aborder les questions de l'accès aux médicaments et de leurs coûts, au niveau mondial. Il en a été de même pour des réseaux de la société civile locaux tels que Treatment Action Campaign en Afrique du Sud et Community Working Group on Health au Zimbabwe. Cette contribution de la société civile est importante pour renforcer les actions étatiques dans l'intérêt de la santé publique. Il est également essentiel que les clients connaissent leurs choix en termes de médicaments génériques, et qu'ils deviennent des consommateurs plus avertis sur les produits de santé. Ceci implique une diffusion de l'information plus large et plus dynamique sur les médicaments et l'emploi des médicaments.

Le défi d'assurer un accès équitable et à un coût abordable des nouveaux médicaments essentiels au titre des Adpic dans les pays de la SADC met une fois de plus en évidence l'agilité dont les États doivent faire preuve sur le terrain inéquitable de l'OMC, particulièrement si ceux-ci veulent que le commerce intègre des considérations de santé publique et d'équité.

Il ne s'agit pas simplement d'une question pour la SADC - ceci ren-

voie à la façon dont l'OMC prend en compte de telles préoccupations dans l'élaboration des accords commerciaux. Ce sont les mêmes pressions en vue d'une intégration plus dynamique de ces questions à l'OMC qui ont réapparu, par exemple, à l'Assemblée mondiale de la santé en 1999, quand les pays ont fait part d'une préoccupation globale pour que les accords commerciaux soient plus sensibles aux considérations de santé publique.

2.

Commerce international et gestion durable des ressources forestières : le cas du Cameroun

Parfait Mimbimi Esono,
économiste, président du Groupe national de travail
sur la gestion durable des forêts et la certification au Cameroun

Introduction

Nous allons parler dans cette étude des principaux aspects du commerce international et de la gestion des ressources forestières dans le bassin du Congo, en mettant un éclairage particulier sur le cas du Cameroun, à partir de deux interrogations :

- D'abord, comment se présente le commerce international des ressources forestières aujourd'hui ?
- Ensuite, qu'est-ce que la gestion durable des ressources forestières ?

Pour le commerce international des ressources forestières la situation se présente comme suit :

Tableau 1. Production mondiale des bois en millions de m³
et US \$

	Grumes			Sciages			Contreplaqués		
(%)	TotalTropicaux (%)			TotalTropicaux (%)			Total Tropicaux		
Production (m ³)	796	132	(17)	352	40	(11)	6	3	(51)
Imports (m ³)	63	16	(26)	102	7	(7)	3	1	(55)
Imports (\$ US)	9 569	3 294	(34)	2 572	3 039	(12)	2 206	760	(34)
Exports (m ³)	46	16	(34)	94	6	(7)	3	2	(54)
Exports (\$ US)	6 147	2 190	(36)	2 242	2 340	(10)	1 818	650	(36)

Source : Statistiques OIBT de 1997.

En Afrique, la proportion des grumes transformées qui était de 70 % en 1990 est tombée à 58 % en 1996-1998, à cause des exportations massives de grumes vers l'Asie.

Sur les exportations totales de bois tropicaux qui couvraient 9,6 milliards de \$ US en 1997, l'Afrique ne représentait que 14 %. Pour les prix du marché, les grumes et sciages africains sont restés stables ; puis ils ont chuté à la suite de la baisse de la demande du Japon et de l'Asie du Sud-Est.

On peut donc dire que l'Afrique représente peu de chose dans le commerce international des bois. La prédominance du Nord pèse dans ce secteur avec un impact double sur l'environnement : d'une part la spécialisation et l'intensification des processus productifs contribuant à la dégradation des milieux forestiers, d'autre part le renforcement de la dimension internationale des problèmes environnementaux illustrés par le cas du phénomène de déforestation. C'est ainsi que, conscients de la valeur des forêts tropicales, notamment en termes de réservoir de biodiversité, les pays du Nord voulaient les classer comme biens communs de l'humanité. Mais les pays détenteurs de ces ressources s'y sont rapidement opposés, rappelant le principe de souveraineté exclusive de l'État sur l'utilisation de ses propres ressources.

En effet, les priorités du Sud ne se trouvent pas dans la conservation des ressources forestières, mais dans la lutte contre la pauvreté. C'est pourquoi ils souhaitent que les moyens financiers et techniques qui sont concentrés au Nord viennent participer à la résolution des problèmes environnementaux tels que la déforestation.

Le concept de gestion durable des ressources est né des années 60-70 dans le sillage de l'élaboration de la notion de développement durable, que le rapport Brundtland (1987) définit comme suit : le développement durable est « un développement qui répond aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ». Cette définition répond à deux prin-

cipes fondamentaux :

- La priorité de répondre aux besoins actuels des hommes ;
- L'existence de limites à la capacité des systèmes terrestres à pourvoir à ces besoins.

Malgré son aspect flou et vague, ainsi que l'idéologie qu'il véhicule, ce concept de développement durable a obtenu le consentement de plusieurs acteurs aux intérêts pourtant divergents dans le cas de l'exploitation des ressources forestières car, au plan économique, il met en exergue un processus de développement qui tient compte à long terme des équilibres écologiques fondamentaux et partant, de la pérennisation de la ressource forestière.

La gestion durable des forêts suppose, au niveau national, leur protection par la mise en place d'un plan de zonage qui distingue la zone forestière permanente du reste, la protégeant ainsi contre les exploitations abusives ou anarchiques des aménagements forestiers. L'aménagement forestier, quant à lui, est la planification et l'exécution d'actions destinées à assurer la conservation et l'utilisation d'une forêt en fonction d'objectifs de production ligneuse et du contexte physique et socio-économique (FAO, 1992). Tous les États de l'Afrique centrale ont pris l'engagement d'adopter le principe de l'aménagement forestier comme instrument de base permettant de garantir l'exploitation à long terme de leur patrimoine forestier. Il s'agit en fait de participer à une sensibilisation mondiale des acteurs institutionnels contre la déforestation.

Les ressources forestières d'Afrique centrale

Le couvert forestier

Le bassin du Congo représente le deuxième plus grand massif forestier tropical du monde après l'Amazonie. Sa diversité biologique est unique au monde. Son couvert forestier se présente comme suit.

Tableau 2. Distribution du couvert forestier en Afrique centrale, par pays (en hectares)

Sao Tomé & Príncipe	56000
Rwanda	317000
Burundi	250000
Guinée équatoriale	1781000
Uganda	6104000
Gabon	17859000
République du Congo	19537000
Cameroun	19598000
République centrafricaine	29930000
République démocratique du Congo	109245000

NDLR : Les notes sont présentées à la fin de la quatrième partie, page 304.

Total

2 0 4 2 4 5 0 0 0

Source : CEFDHAC 1999.

La déforestation dans le bassin du Congo est un phénomène très grave. Le taux de déforestation (FAO, 1997) est passé de 0,61 % dans les années 1976-1980, à 0,71 % dans les années 1981-1990, ce qui correspond à 4,1 millions d'hectares de forêt perdue par an.

L'Afrique dans les marchés mondiaux

Exportations des grumes

Les exportations de grumes des essences de déroulage, depuis 1996, s'effectuent principalement vers l'Asie (entre 50 et 70 % des exportations). Cet accroissement du volume s'est fait non seulement dans les essences traditionnelles de déroulage comme l'Okoumé, mais également sous la pression de la demande, avec la mise en valeur d'essences connues mais généralement peu exportées comme les tétraberlinia, canarium, antiaris, dacryodes, etc.

Pour les exportations des grumes destinées au sciage, la pression de la demande a développé l'exportation sur l'Asie d'espèces peu exportées comme les padouk, daberna, bilinga, tali, etc. La plupart de ces essences sont des bois lourds recherchés sur les marchés indiens et thaïlandais.

La croissance importante de la demande et l'augmentation en conséquence de la production de grumes et la mise en valeur d'essences nouvelles ont eu plusieurs conséquences.

* Au niveau des sociétés en place, on a noté des augmentations des opportunités africaines tant dans le développement de l'activité, que dans la recherche de nouveaux partenaires ou même de la cession du contrôle du capital à des investisseurs asiatiques.

* Au niveau des permis forestiers, il y a eu une augmentation des demandes et par conséquent, la valorisation des permis dont les prix d'acquisition ont flambé au cours des années 1996 et 1997.

* Au niveau de la forêt, le volume exploité est soudain passé de quelques mètres cubes par hectare, à 50 et même plus en basse côte. Cette augmentation du volume extrait de la forêt a été diversement appréciée, par les économistes, qui ont vu une augmentation importante des ressources pour une même surface exploitée, et les écologistes qui ont craint une détérioration du tissu forestier par l'intensité du prélèvement. On a également cité des prélèvements d'arbres de petit diamètre. Il semble en fait que les premiers investisseurs asiatiques aient voulu tester la plupart des essences africaines qui leur étaient jusqu'alors inconnues et que, fortes de ces expériences, les dernières exportations, avant la crise, se soient réduites à un nombre d'essences beaucoup plus raisonnable et avec des diamètres conformes à la législation.

Exportation des produits transformés

Les marchés des produits transformés sont beaucoup moins mouvants que ceux des grumes. La nécessaire fidélisation de la clientèle de produits ciblés s'est donc faite en priorité sur les marchés traditionnels, principalement européens. En outre, la demande des nouveaux marchés asiatiques s'est presque exclusivement portée sur la matière première, donc les grumes, pour approvisionner leurs usines dont la main-d'œuvre est très compétitive.

À part quelques produits spécifiques comme des sciages rabotés d'Ayous sur le Japon, on a pu constater que les produits transformés n'avaient que peu bénéficié de la demande asiatique.

Les conséquences de la crise asiatique sur les producteurs africains

Les conséquences directes

* Exportations de grumes

Le marché asiatique absorbait plus de 50 % des exportations de grumes des pays africains. L'arrêt quasi complet de ces exportations a entraîné les pays producteurs dans un marasme durable. Une conséquence immédiate a été, fin 1997, la constitution de stocks invendus des essences africaines prévues pour l'Asie.

Pour les États, les conséquences viennent de la perte des recettes fiscales, des taxes forestières et douanières à l'importation comme à l'exportation, pertes également dans les taxes sur les salaires et par les indemnités de chômage, si elles sont versées.

* Exportations des produits transformés

Parce qu'ils ont peu profité du boom asiatique, les exportateurs de produits transformés n'ont jusqu'à ces derniers temps que peu souffert de la crise asiatique.

Les conséquences indirectes

Après avoir recensé les conséquences directes de la crise asiatique sur les productions africaines, on pourrait penser que les marchés traditionnels de grumes et de produits transformés seraient épargnés, puisque la demande y est restée relativement ferme. Il n'en est rien, pour les raisons suivantes.

* Les bois en stocks pèsent sur les cours mondiaux. Il est évident que l'exportateur ayant sur les bases un lot invendu, va essayer à tout prix, de s'en défaire quitte à supporter une perte importante par rapport à son coût de production. Il va donc se tourner vers les marchés restés porteurs, au risque de les déstabiliser également. L'effet domino est donc là.

* Beaucoup plus grave, les producteurs asiatiques eux-mêmes,

entraînés dans la crise de leurs propres marchés, ont essayé, eux aussi, de se retourner vers les marchés plus porteurs. Voilà donc toutes les productions africaines, sud-américains et asiatiques qui se retrouvent en concurrence de survie sur les seuls marchés européens et nord-américains. À deux différences importantes près :

- les productions asiatiques bénéficient d'une prime de dévaluation de leurs monnaies ;

- les volumes en jeu sur l'Asie sont d'une toute autre dimension.

Étant donné les écarts récents de dévaluation, l'agressivité commerciale légendaire et enfin le savoir-faire industriel des asiatiques, la capacité de résistance des marchés traditionnels aura été faible et la protection des fournisseurs africains sans efficacité

Le Cameroun

Le Cameroun est aujourd'hui l'un des premiers pays de la sous-région d'Afrique centrale à posséder un plan national de gestion de l'environnement, entièrement élaboré par les compétences locales selon une approche participative et décentralisée. Ce plan, assorti d'une loi-cadre et de mécanismes institutionnels promulgués par le gouvernement, constitue désormais un outil indispensable pour la mise en œuvre des activités de gestion de l'environnement et de conservation du patrimoine national en vue de garantir un développement durable. Il constitue en outre un cadre d'intégration privilégié de plusieurs programmes sectoriels en cours d'exécution ou de formulation dans le contexte global du développement national.

Évolution économique et socio-politique

Durant les trois dernières décennies, la stratégie du développement du Cameroun a été fondée sur un système de planification des activités économiques et sociales. Cette planification quinquennale qui a survécu jusqu'au milieu des années 80 a été soutenue en son temps par une croissance économique moyenne de 6,5 % par an. Tout au long de cette période le secteur rural (agriculture et élevage) a contribué de manière décisive à l'expansion économique en devenant la principale source de recettes de l'État jusqu'en 1978, date à laquelle la production pétrolière prend le relais de premier pourvoyeur des ressources de l'État.

Mais dès 1985, le Cameroun, comme beaucoup d'autres pays en Afrique subsaharienne, amorce une longue période de décroissance marquée par la chute brutale des cours des principaux produits d'exportation (cacao, café, coton, pétrole), la détérioration des termes de l'échange et de la balance des paiements, la chute du dollar US et le ralentissement de l'activité économique dans les pays industrialisés. Pour rétablir les grands équilibres macro-économiques de la nation le gouvernement a dû adopter et mettre en œuvre, sous la pression des

institutions de Bretton Woods, un programme d'ajustement structurel, constitué par une série de mesures d'austérité parmi lesquelles :

- la réduction de la masse salariale de la fonction publique mais aussi des budgets alloués aux secteurs sociaux ;
- la restructuration des entreprises publiques et du secteur bancaire ;
- l'appel aux capitaux par des emprunts nouveaux pour financer l'économie ;
- la réforme fiscal-douanière et la libéralisation des prix.

Ces mesures ont eu pour effets l'alourdissement de l'endettement national, la liquidation de la plupart des sociétés d'État, la perte de nombreux emplois, la réduction jusqu'à 70 % des salaires des agents de l'État, la chute du pouvoir d'achat et un accroissement sans précédent de la pauvreté au sein des populations, notamment des groupes vulnérables. De 1987 à 1993, le PIB par tête d'habitant en prix constants a chuté de 33 % et le déficit budgétaire est resté proche de 10 % du PIB malgré les mesures de stabilisation. La dévaluation du franc CFA au cours de l'année 1994 est venue aggraver la situation des populations défavorisées, et ce, en dépit des avantages que cette mesure monétaire a permis au pays de gagner en termes de compétitivité des produits d'exportation sur les marchés internationaux.

Dépourvues de nouvelles sources de subsistance, les populations urbaines et rurales ont développé des stratégies de survie reposant le plus souvent sur le prélèvement intensif des ressources naturelles, jetant ainsi les bases d'une dégradation accélérée de l'environnement. Par ailleurs, la libéralisation encouragée par les politiques d'ajustement structurel ou sectoriel sous leurs différentes versions (DSA, PASR, PASA, DSRE, etc.)¹² a facilité les conditions d'accès aux droits d'exploitation des ressources naturelles sans que la capacité de contrôle de l'État sur ces activités n'y soit suffisamment ajustée.

À ce jour, les effets de la crise économique ont eu des répercussions directes sur les plans social, politique et culturel. De nombreuses crises sociales et politiques ont jalonné l'évolution du pays depuis le début des années 1990, suite aux mesures de démocratisation de la vie publique par les lois sur la liberté d'association qui ont été également mises en œuvre au cours de la même période. Les camerounais gardent en mémoire les tristes années des villes mortes ayant perturbé l'ensemble de l'activité économique. Cependant, les résultats sont encore limités en termes de mise en place de mécanismes de gestion participative rationnelle et transparente des ressources nationales. En effet, diverses contraintes politiques, institutionnelles et financières ralentissent encore la relance décisive des activités économiques dans d'ensemble du pays, parmi lesquelles le poids de la dette dont l'encours au 30 janvier 1999 se chiffrait à 5531,2 milliards de FCFA, soit 4291,5 milliards FCFA de dette extérieure et 1239,7 milliards FCFA de dette intérieure¹³.

Néanmoins malgré les ponctions sévères opérées sur les ressources de l'État pour le compte du service de la dette publique¹⁴, quelques

indicateurs macro-économiques montrent des tendances à la stabilisation des finances publiques¹⁵ et au rétablissement des équilibres macro-économiques. En effet, la compression significative des dépenses de l'État, l'accroissement des recettes fiscales et douanières, les contributions du secteur primaire et des services, et enfin le solde positif enregistré au cours des exercices budgétaires de 1995 à 1999 au niveau de la balance commerciale sont des indicateurs qui témoignent de la réalité d'une reprise de la croissance économique au Cameroun¹⁶.

C'est dans ce cadre que l'espoir renaît, avec la perspective de la réalisation de l'autre équilibre du Tchad-Cameroun qui représente un flux d'investissements sans précédent au sud du Sahara. La Banque mondiale contribue d'ailleurs au financement de la participation au capital du Cameroun et du Tchad dans ce projet.

Groupes (Thamy, Rougier, Bolloré, etc.)	35	60
Autres investisseurs (Hollandais, Allemands, Belges)	19	10
Nationaux	5	10
État	40	0
Total	100	100

Contexte physique et démographique

Le Cameroun compte aujourd'hui près de 15 millions d'habitants répartis sur une superficie de 475 000 km², soit une densité moyenne de 29 habitants/km². Cette population, rurale à 54 % environ connaît une croissance accélérée et une répartition spatiale déséquilibrée. Elle a évolué au rythme moyen annuel de 2,9 % au cours des 20 dernières années. Les projections indiquent que cette population passerait de 20 millions en l'an 2010, à plus de 25,5 millions en l'an 2020. Plus de 66 % de la population occupent environ 22 % du territoire national, avec des pôles de forte concentration, comme la partie ouest-littoral et certaines zones montagneuses de l'extrême nord où les densités oscillent entre 83 et 113 habitants/km², et des zones de faible peuplement à l'instar des parties sud, est et Adamaoua avec moins de 10 habitants/km².

Le taux d'urbanisation actuel se situe autour de 46 % et sera de l'ordre de 70 % en 2020. Il faut souligner que le Cameroun comptait il y a dix ans 64 villes de plus de 10 000 habitant dont deux villes de plus de 500 000 habitants (Douala et Yaoundé) et quatre villes de plus de 100 000 habitants (Garoua, Maroua, Bafoussam, Bamenda). À long terme (2020) les deux plus grandes villes atteindront chacune plus de 3 millions d'habitants tandis que les quatre villes moyennes auront entre 500 000 et 800 000 habitants. Au moins une quarantaine de centres secondaires régionaux auront une population supérieure à 50 000 habitants. Ces perspectives d'urbanisation s'annoncent préoccupantes sur les plans social et environnemental à cause d'une grande concentration de pauvres et de sans emplois dans les zones urbaines, l'insalubrité au sein des établissements humains et une exploitation anarchique des ressources naturelles et forestières en particulier.

En effet, sans une amélioration significative des revenus et du niveau de vie dans les zones rurales et urbaines, et sans la réalisation par l'État de structures de gestion adaptées, la démographie et l'urbanisation arriveront vite à des situations de saturation avec des pressions incontrôlables sur les ressources naturelles. Les pénuries des res-

sources agricoles, foncières et forestières aggraveront la dégradation de l'environnement en générant des besoins croissants concernant la satisfaction des besoins alimentaires, énergétiques et en eau des populations, la résolution des problèmes d'habitat, de santé, d'éducation et de formation, la mise en place des infrastructures de transport et de communication, etc.

Contexte du secteur forestier national

Les ressources forestières couvrent 60 % du territoire national et présentent une grande diversité florale et faunique, de même qu'un important potentiel en termes de produits et services.

Les forêts denses, les savanes humides et sèches constituent les principaux types de végétation réparties dans divers écosystèmes, reflets de la diversité géographique du Cameroun. L'inventaire partiel a identifié 500 essences forestières sur un potentiel estimé à 8 000 essences. En termes de diversité biologique, le Cameroun est parmi les pays les plus importants en Afrique. Sur les 3/5 de la superficie couverte à nos jours par l'inventaire national en cours, environ 300 essences commercialisables répertoriées relèvent un potentiel sur pied d'environ 1,5 milliard de mètres cubes. Les produits forestiers non ligneux jouent un rôle capital pour la survie des populations rurales.

Domaine forestier au Cameroun

La superficie des différents types de forêts se présente comme suit :

Tableau 3.		
Forêt dense		17500000 ha
Forêt dense dégradée		4550000 ha
Superficies exploitables		14011000 ha
Superficies concédées		4800000 ha
Surfaces ouvertes à l'exploitation		1000000 ha
Assiettes annuelles de coupe		350000 ha
Zones réservées		3900000 ha
Domaine permanent		9000000 ha

Source : MINEF 1995.

La gestion du patrimoine forestier a toujours été au centre des préoccupations prioritaires du gouvernement camerounais. L'adoption en 1989 par le Cameroun, du tout premier plan d'action forestier tropical (PAFT) constitue un départ important dans le domaine de la planification forestière. Le PAFT/Cameroun a abouti récemment au programme d'action forestier national (PAFN) [1995] qui constitue actuellement le cadre politique du secteur forestier. La politique forestière a pour objectif de développer et conserver les fonctions écologiques, économiques et sociales des forêts, dans le cadre d'une gestion participative qui garantit la conservation et l'utilisation rationnelle des ressources forestières et des écosystèmes. L'implication des populations rurales à travers la promotion de la foresterie communautaire et

des forêts communales est perçue comme un élément clé des objectifs de cette politique forestière. Un fonds spécial pour le développement forestier a été créé tout récemment pour assurer le financement de l'intervention publique dans le secteur forestier, et le paiement de la contrepartie nationale aux projets financés par les bailleurs de fonds.

Le cadre juridique a été périodiquement mis à jour pour tenir compte de l'évolution des connaissances techniques et du contexte socio-économique dans la mise en œuvre de la politique forestière. La loi forestière de 1994 divise le territoire forestier en deux catégories : les forêts permanentes assises sur les terres définitivement affectées à la forêt et les forêts non permanentes assises sur les terres forestières susceptibles d'être affectées à des utilisations autres que forestières. Les forêts permanentes doivent couvrir au moins 30 % de la superficie totale du territoire national.

Aux niveaux régional et international, le Cameroun a adhéré à plusieurs accords et conventions relatifs aux forêts. Il est membre de l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT) et de l'Organisation africaine du bois (OAB). Il est signataire de la déclaration de Yaoundé qui a sanctionné le sommet des chefs d'États d'Afrique centrale sur la conservation et la gestion des forêts tropicales tenu à Yaoundé en mars 1999. Un comité permanent de suivi de la mise en œuvre des résolutions de ce sommet a été mis en place avec l'appui des bailleurs de fonds. C'est dans cette mouvance que se situe la conférence des ministres d'Afrique centrale en charge des forêts qui se tiendra en septembre 2000 à Yaoundé.

L'apport du secteur forestier à l'économie nationale a toujours été important, même si certains estiment qu'au regard des potentialités, il reste en deçà des attentes. Le secteur forestier emploie 45 000 personnes dont 22 000 dans le secteur formel. Il occupe environ 20,5 % de la valeur totale des exportations. Il constitue, à ce titre, la deuxième source de recettes d'exportation et contribue pour 5 % au PIB.

Au Cameroun, les ressources forestières subissent une dégradation accentuée malgré l'existence d'une loi forestière orientée vers la conservation, le souci de respecter la capacité de régénération des forêts et un système de contrôle strict. Selon la FAO, la dégradation du couvert forestier est estimée annuellement à 129 000 ha, au cours de la période allant de 1990 à 1995. La diminution du couvert forestier a un impact direct sur la biodiversité et entraîne la dégradation des terres et des eaux. La déforestation est, entre autres, due aux causes ci-après : la croissance démographique qui conduit à l'expansion des terres agricoles, l'utilisation intense des terres, le faible revenu des populations rurales qui entraîne l'utilisation irrationnelle des ressources forestières à des fins alimentaires, l'excès du contrôle administratif qui limite la participation des populations, le faible taux d'affectation budgétaire à l'administration forestière, l'exploitation illégale, abusive des ressources forestières sans aucun souci de gestion et de régénération, et enfin une coopération sous-régionale limitée en matière de la conservation des forêts.

Malgré les dispositions de la loi forestière, la conservation des forêts n'est pas considérée, au niveau national, comme un objectif intégré et global. Les questions relatives à la biodiversité sont abordées dans le contexte des différents cadres de planification stratégique (plan national de gestion de l'environnement, plan d'action forestier national, stratégies de la biodiversité, etc.).

Le Cameroun a démontré, à travers les réformes politiques, institutionnelles et structurelles, sa volonté politique et les efforts déployés pour améliorer la gestion de l'ensemble de ses ressources forestières. Cependant, compte tenu du caractère transfrontalier des ressources forestières dans le bassin du Congo, ces réformes au niveau national, n'auront pas un grand effet s'il l'on n'encourage pas la gestion durable des forêts dans tous les pays de la sous région. La déclaration de Yaoundé issue du sommet des chefs d'État ci-dessus évoquée constitue le premier pas vers l'harmonisation des politiques forestières dans le bassin du Congo, par l'échange des informations, la sensibilisation des décideurs et l'identification de mécanismes innovateurs de financement.

Les efforts du Cameroun en matière de gestion durable des forêts

Le secteur forestier au Cameroun a connu une profonde réforme. Il s'agit particulièrement du développement des normes qui sous-tendent la bonne gestion forestière et qui sont entre autres :

- directives d'aménagement forestier du Cameroun (Minef-Onadef) ;
- normes d'inventaire d'exploitation (Minef-Onadef) ;
- inventaire des ressources forestières phase IV ;
- normes d'inventaire d'aménagement et de pré-investissement ;
- normes d'études d'arbres ;
- normes de vérification des travaux d'inventaire de renaissance d'aménagement de pré-investissement ;
- normes d'invention en milieu forestier ;
- normes de comptabilité forestières ;
- normes de contrôle des opérations forestières de terrain ;
- guide d'élaboration des plans d'aménagement des forêts de production du domaine forestier permanent ;
- arrêté fixant les modalités d'application de l'évaluation de production du domaine forestier permanent ;
- arrêté fixant les modalités d'application de l'évaluation des impacts environnementaux de projets en milieu forestier ;
- procédures administratives et cahiers des charges relatifs à l'évaluation des impacts environnementaux ;
- manuel de procédures d'attribution et de gestion des forêts communautaires.

La mise en œuvre de ces mesures revient principalement au ministère de l'Environnement et des Forêts (Minef) et à l'Office national de développement des forêts (Onadef).

Le Groupe national de travail sur la gestion durable des forêts et la certification au Cameroun (GNT)

Depuis juillet 1996 a été mis en place au Cameroun un Groupe national de travail (GNT) chargé de mettre en œuvre le projet : « Promotion de la Gestion Durable des Forêts et la Certification dans les pays producteurs du bois du Bassin du Congo » financé par l'Union européenne et la Coopération néerlandaise, dont les objectifs sont :

- mobiliser les consciences et réflexion sur tous les aspects liés à la gestion durable des forêts ainsi que du processus de certification ;
- sensibiliser le public sur les différents aspects ;
- développer la synergie entre intervenants de la gestion forestière, notamment à travers le mécanisme de partenariat.

Le Groupe national de travail est une composante nouvelle de la société civile rendue possible grâce au processus de démocratisation mis en place au Cameroun.

Le GNT comprend des personnes de bonne volonté, camerounais d'horizons, de qualifications professionnelles et disciplines diverses, qui croient au dialogue et à la concentration et sont disponibles de manière bénévole pour réfléchir ensemble sur un mode consensuel et proposer des solutions pertinentes concourant à la gestion durable des forêts et à la certification au Cameroun.

En novembre 1999, un groupe d'experts membres du GNT a proposé de :

- mettre en application l'une des principales résolutions découlant du sommet des chefs d'États d'Afrique centrale sur la gestion et la conservation durable des forêts, s'agissant de développer des critères et indicateurs adaptés à chaque pays ;
- contribuer à la réflexion menée au niveau de l'OAB pour doter la sous-région d'un système harmonisé de gestion forestière devant aboutir à une certification indépendante ;
- doter le Cameroun des normes de certification forestière adaptées à la réalité camerounaise tout en étant en harmonie avec celles existant au plan régional et international ;
- disposer d'un instrument d'audit forestier devant être utilisé soit pour la formation, soit pour les opérations tests de la certification sur le terrain que le GNT se propose de conduire ultérieurement.

Depuis juillet 1996, les membres du GNT ont participé à plusieurs séminaires de formation à la gestion durable des forêts et à la certification. Ils ont ainsi collecté une abondante littérature. Des relations de travail ont été établies avec de nombreux organismes spécialisés dans ce domaine (du Mexique, des États-Unis, etc.).

Le groupe a publié plusieurs études sur la gestion durable des forêts, l'état des lieux de la production au Cameroun, sur les conflits entre exploitants forestiers et communautés locales.

Qui exploite les forêts au Cameroun ?

Tableau 4. Évolution des superficies des concessions forestières attribuées au Cameroun de 1980 à 1999 (en pourcentage)

Source : Minef 2000.

Ainsi, en 1999, 60 % des superficies sont accordées à des intérêts français à cause de la libéralisation imposée par les bailleurs de fonds. L'État camerounais ne possède plus rien, alors qu'en 1980, il détenait 40 % des concessions forestières camerounaises, et les intérêts français ne possédaient que 35 % de ce patrimoine. Les multinationales de l'exploitation forestière installées au Cameroun utilisent la même logique séculaire : l'unité de production installée en Afrique produit des grumes et débités, tandis que l'unité de vente installée en Europe commercialise auprès de la clientèle. Ainsi, les charges de l'investissement, de production et d'acheminement sont affectées à l'entreprise installée en Afrique, y compris bien souvent « des frais de siège ». Cette structure africaine peut donc rester déficitaire pour payer le moins d'impôts locaux possible, tandis que la structure installée en Europe réalise de gros bénéfices souvent placés dans les paradis fiscaux. Malheureusement, ce type colonial d'entreprise est la règle générale dans le domaine forestier en Afrique. Ainsi donc va la mondialisation inégale..

S'agissant des 90 unités forestières d'aménagement, une première tranche de 25 a été attribuée en 1997. Les conventions définitives sont en cours d'élaboration pour celles qui auront rempli les conditions requises. Les résultats des appels d'offres pour une deuxième tranche de 30 UFA doivent être diffusés dans les prochains jours. Enfin, en octobre 2000, la dernière tranche des UFA sera mise en adjudication pour atteindre l'objectif de mettre sous aménagement toutes les forêts de production au Cameroun..

Le commerce du bois au Cameroun

L'exploitation forestière est devenue l'un des piliers de l'économie nationale. Elle a généré environ 28 % du total des recettes d'exportation hors pétrole en 1998. Tandis que les réserves de pétrole s'épuisent progressivement, on prévoit que les exportations de bois constitueront une part de plus en plus importante des recettes en devises au cours des prochaines années. Le secteur camerounais de bois d'œuvre dépendait essentiellement de la vente de grumes qui a représenté plus de 70 % du total du volume des exportations de bois d'œuvre en 1996. Ce bois provient seulement de quelques-unes des 80 essences ayant une valeur commerciale.

Sur les 300 essences que l'on trouve au Cameroun, environ 80 sont exploitées commercialement. En 1997, sur ces 80 essences, 5 représentaient plus de la moitié de toutes les exportations de bois, et deux – ayous et sapelli – comptaient pour plus d'un tiers des exportations. Prises ensemble, ces deux essences représentaient près d'un demi-million de mètres cubes de grumes exportées. L'ayous et le sapelli sont habituellement utilisés pour la fabrication de meubles et la construction de logements.

Tableau 5. Exportation de grumes par destination (vol m³)

Pays	1996	1997	1998
Italie	238754	297051	230687
Chine	55967	276402	184535
France	172385	211890	207347
Philippines	75107	202029	50455
Japon	101711	200618	16858
Inde	10011	139632	46667
Espagne	89763	129320	152276
Portugal	82210	94212	146845
Turquie	37139 6	6236	54283
Allemagne	36502	62729	72018
Hong Kong	20816	62193	88248
Pays-Bas	51542	61860	53499
Taiwan	72069	57326	27100
Thaïlande	132292	35381	394
Autres	89753	119163	80367
Total	1 2 6 6 0 2 1	2 0 1 6 0 4 2	1 4 1 1 5 7 9

Source : Minef, 1999.

Le Cameroun est le deuxième exportateur de grumes tropicales du Bassin du Congo. Il a adopté une loi concernant le commerce du bois tropical à la fin de 1994 qui limite la taille des concessions forestières à

200 000 ha et qui réduit la durée maximale de concession à 15 ans. En 1994, le gouvernement a introduit une loi selon laquelle les concessionnaires auraient la permission d'exporter en grumes un maximum de 30 % de leur coupe annuelle. Après 5 ans, ce chiffre serait réduit à zéro, de façon à ce que le volume total de la coupe soit transformé au Cameroun. Des exonérations d'impôts ont été instaurées pour encourager la transformation et l'exportation des produits finis. La loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 oblige toutes les entreprises forestières à cesser les exportations de grumes en l'an 2000 et à transformer toute leur production localement. Les concessions forestières sont accordées prioritairement aux entreprises qui ont investi dans les industries de transformation.

Les taxes sur les exportations des grumes et les sommes à devoir sur les superficies coupées ont augmenté en 1997, alors que les taxes sur les produits manufacturés ont baissé. Cela encouragera les opérateurs à mieux gérer les superficies faibles (amélioration de la gestion) et à transformer de plus gros volumes de bois pour l'exportation. Comme il a été noté dans la Revue annuelle de 1996, le gouvernement a introduit une loi en 1994, selon laquelle les concessions auraient la permission d'exporter un maximum de 30 % de leurs coupes annuelles en grumes. De plus, la loi de finance 1997-1998 fixe obligatoirement une limite de superficie sous-licence, augmente le taux de 400 % des sommes à devoir annuellement sur les superficies, et rabaisse les taxes d'exportation sur les produits finis. Cela encourage la transformation et offre un futur meilleur pour de plus importantes capacités de transformation.

En 1997, le Cameroun a exporté 1,7 million de mètres cubes de grumes tropicales, soit environ 10 % du total mondial. Les exportations de grumes camerounaises ont doublé depuis 1992. Seuls le Gabon, la Malaisie et la Papouasie-Nouvelle-Guinée dépassent maintenant le Cameroun sur les marchés, cela tient partiellement au fait que la plupart des producteurs tropicaux attachent davantage d'importance à l'exportation de produits à plus grande valeur ajoutée pour renforcer les industries locales de transformation.

Malgré la récente crise économique asiatique, les exportations de grumes ont généré en moyenne 230 millions de dollars par an entre 1996 et 1998, une augmentation de près de 180 millions par rapport à la valeur de 1986-1988. Cette production totale de grumes a augmenté de 36 % entre 1980 et 1998. Le pourcentage de la production de grumes exportée est passé de 34 à 42 % entre 1980 et 1998. Cette production totale de grumes a atteint un niveau historique en 1996, soit 3,7 millions de mètres cubes par rapport aux niveaux de 1990 – une augmentation de 500 000 mètres cubes. La dévaluation du franc CFA en 1994 a provoqué une forte progression de la production, en partie du fait de la baisse de nouveaux investissements, et a rendu plus profitable la récolte d'espèces à faible valeur pour les marchés d'exportation.

En 1998 toutefois, la production de bois a régressé pour tomber à un

peu moins de 3 millions de mètres cubes en raison de la crise asiatique. De plus en plus, l'essentiel du bois camerounais est expédié à l'étranger, rapportant des devises, le marché intérieur étant très faible. Ainsi, le volume total consommé dans le pays a diminué durant les années 90, peut-être en raison de la dévaluation du franc CFA en 1994 qui a rendu les produits plus chers sur les marchés locaux et a entraîné un stagnation économique.

Les chiffres de l'OIBT indiquent que le total des exportations camerounaises a chuté de près d'un demi-million de mètres cubes entre 1997 et 1998. Durant cette période, les prix de nombreux produits de bois tropicaux sur les marchés internationaux ont diminué du fait du recul de la demande asiatique. L'impact sur le secteur de l'exploitation forestière camerounaise n'a toutefois pas été aussi sérieux qu'au Gabon. Ce pays qui est le plus gros exportateur de grumes de la région, a accusé une chute de 50 % de ses exportations de grumes durant la même période.

Les pays européens achetaient autrefois 85 % des exportations camerounaises, mais ils ne représentent plus aujourd'hui qu'un peu moins de 50 % de la demande totale. Même si, en 1994, moins de 15 % de grumes camerounaises étaient exportées vers l'Asie, ce chiffre est passé à 51 % en 1996-1997. Classés en fonction de la demande, l'Italie, la Chine, la France, les Philippines et le Japon étaient les cinq principaux importateurs des grumes camerounaises en 1997. La Chine est l'un des principaux intervenants sur le marché asiatique. Le volume total des exportations de grumes camerounaises vers la Chine a rapidement progressé ces dernières années du fait de la croissance économique et d'une demande concomitante pour les produits forestiers dans ce pays.

Le commerce international des bois tropicaux

Force est de constater qu'en Afrique, l'exploitation des bois tropicaux s'est effectuée selon un modèle minier itinérant : la récolte pilotée par des entreprises européennes s'est déplacée progressivement de la zone côtière, d'où les livraisons internationales étaient plus aisément réalisables, vers le Bassin du Congo d'où provient l'essentiel des bois récoltés à l'heure actuelle.

L'un des facteurs pertinents du secteur mondial des bois tropicaux pour les dernières années a été l'entrée en vigueur du nouvel accord international sur les bois tropicaux intervenu le 1^{er} janvier 1997.

Les acteurs

Les acteurs directs exploitent et tirent profit des ressources forestières :

* L'État.

Il est le propriétaire de la ressource et en tire des avantages fiscaux,

emploi de la main-d'œuvre, développe le tissu industriel, etc.

* Les opérateurs économiques.

Ceux du Bassin du Congo comportent des multinationales de l'exploitation forestières telles que : Rougier, Thanry, Interwood, WILJMA, etc.

Ils sont regroupés au sein d'une association interafricaine des bois tropicaux (ATIBT). Ces entreprises représentaient en 1999 :

- 14 millions d'hectares de forêts ;
- 650 millions US \$ de chiffre d'affaires ;
- 3,8 millions de m³ de bois exportés ;
- 20 000 emplois salariés ;
- 100 millions US \$ d'impôts versés ;

- Les communautés villageoises.

Les États africains ont opté pour une participation accentuée des populations riveraines à la pérennisation du patrimoine forestier. Leur développement passe par une redistribution équitable des revenus de l'exploitation forestière.

Les acteurs indirects qui interviennent politiquement :

* Les institutions internationales.

La tendance actuelle est à la création d'une organisation mondiale de l'environnement dont le PNUD serait l'embryon. Les principales institutions concernées sont :

- La Commission du développement durable.

Elle élabore de nombreuses conventions internationales sur l'environnement.

- L'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT).

C'est une organisation de produits de base regroupant en son sein des pays qui produisent et consomment les bois tropicaux. Sa vocation est de mener des réflexions, échanger des informations et développer des politiques sur tous les aspects liés à l'économie des bois tropicaux dans le monde.

- L'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Après la signature de l'accord de Marrakech en 1994, l'OMC a créé le Comité du commerce et de l'environnement, mais les politiques environnementales apparaissent comme une source de différends commerciaux.

* L'OAB.

Depuis 1993, l'Organisation africaine du bois (OAB) conduit une démarche dont l'objectif essentiel est de promouvoir la mise en œuvre de l'aménagement durable des forêts de ses pays membres. En l'accomplissant, l'OAB œuvre aussi pour le renforcement de la coopération entre les États membres, le rapprochement et l'harmonisation de leurs politiques et de leurs législations en matière de développement forestier. L'expérience acquise par cet organisme permet en outre de faire entendre la voix de l'Afrique dans les grands débats internationaux sur les forêts, en présentant les spécificités des forêts africaines qui sont très fortes et en défendant les intérêts de l'Afrique.

* La Banque mondiale.

Elle a une grande influence sur la politique forestière des États dans

➤

<p>l'ajustement structurel. Ses interventions se font directement au niveau des gouvernements.</p> <p>* Le Fonds monétaire international.</p> <p>Il agit pour une augmentation de la fiscalité afin que les pays aient plus de ressources pour le remboursement de la dette extérieure.</p> <p>* Les ONG internationales et nationales.</p> <p>Elles se présentent comme des relais de la demande sociale d'environnement. Ce sont des groupes de pression très importants pour les pays africains. Aujourd'hui, les ONG représentent la société civile mondiale et se placent comme des vecteurs essentiels des grands choix d'orientation économiques internationaux.</p> <p>* Les groupes d'acheteurs (Buyers' groups).</p> <p>Ceux-ci ont été mis en place depuis 1990 dans le but de faire pression auprès des producteurs de bois afin qu'ils mettent sur le marché des produits certifiés. La rationalité était de trouver une alternative au boycott des bois tropicaux initié en 1990. Les principaux groupes d'acheteurs accrédités par le FSC (juin 2000) sont les suivants :</p>	<p>Suisse</p> <p>États-Unis</p> <p>Grande-Bretagne</p> <p>Pays-Bas</p> <p>Grande-Bretagne</p> <p>États-Unis</p> <p>Canada</p> <p>Allemagne</p> <p>Grande-Bretagne</p>
--	---

Les barrières au commerce des bois tropicaux

La certification est restée une question d'actualité, les exploitants forestiers ayant recherché une forme de certification dans divers pays soit par le FSC, soit par ISO 14 000. Certaines tentatives se sont soldées par des échecs, c'est le cas de Leroy Gabon.

Alors que les tarifs douaniers sur la plupart des produits ligneux continuent de se rapprocher du zéro, le recours aux barrières non douanières (BND) pour restreindre le commerce des bois tropicaux est de plus en plus fréquent. Elles sont les suivantes :

- contraintes à l'exportation : arrangements entre importateurs et exportateurs aux termes desquels ces derniers conviennent de limiter leurs exportations afin d'éviter l'imposition de restrictions obligatoires de la part des pays importateurs ;
- délivrance de licence non automatique : pratique consistant à soumettre les importations à une licence qui ne s'est pas accordée automatiquement et qui peut être délivrée sur une base discrétionnaire et en fonction des critères particuliers ;
- autres restrictions d'ordre quantitatif : comprend toutes les formes de contingentements et d'interdictions. De nombreux pays tropicaux voient en la certification une barrière non douanière au commerce, dont

l'effet sera d'inclure certains produits non certifiés aux normes des marchés. C'est ainsi que la ville de New York a décidé en 1997 d'adopter une loi frappant une trentaine d'essences tropicales si celles-ci ne proviennent pas de forêts placées en gestion durable et objet d'une certification indépendante par un groupe accrédité par le FSC. Parmi les restrictions qualitatives, il faut citer la bio-sécurité, les normes phytosanitaires et les labels écologiques ;

- taxes variables : rendent les prix du marché des produits importés plus proches de ceux des produits nationaux correspondants ;

- actions antidumping et montants compensatoires : ce type de mesure est pris généralement à l'issue d'une enquête effectuée par les autorités antidumping en réponse à des plaintes généralement déposées par des producteurs nationaux ;

- autres mesures de contrôle des prix : comprennent des restrictions volontaires sur les prix à l'exportation, aux termes desquels des exportateurs conviennent de maintenir leurs prix au-delà d'un certain seuil.

La certification

- Qu'est ce que la certification forestière ?

Au travers de la certification forestière, des contrôleurs indépendants attestent que certains standards écologiques, économiques et sociaux sont respectés pour l'exploitation d'une forêt. Le consommateur peut ainsi opter en toute connaissance de cause pour les produits dotés d'un label correspondant. La certification doit permettre d'accroître la demande en bois certifiés et d'honorer ainsi une exploitation forestière durable. Il s'agit donc d'un instrument du marché visant à créer des incitations en faveur d'une exploitation durable des forêts.

La certification recouvre en fait trois problèmes différents et, au fond, très compliqués :

- celui de la « gestion durable » des forêts ;

- celui de la nature des processus industriels qui, de l'arbre sur pied, conduiront au produit fini bois : c'est ce que l'on appelle « l'éco-labellisation » ;

- celui enfin de pouvoir, à tous les stades de la transformation, s'assurer que le produit traité provient bien d'une forêt gérée durablement et exploitée de façon respectueuse de l'environnement : c'est ce que l'on appelle la « traçabilité ».

Les enjeux de la certification

- * Prospection d'outils pour la protection des forêts.

La certification est un processus qui a vu le jour suite à l'échec des politiques en matière de gestion des causes de la déforestation et de la dégradation des forêts dans le monde. Les forêts tropicales étaient alors mises sur la sellette. L'OIBT entreprit la rédaction de directives

d'aménagement durable des forêts tropicales. Ces directives présentaient de grandes lignes voire un canevas pour une gestion durable des forêts concernées. L'initiative de l'OIBT fut tellement pertinente que beaucoup d'autres pays ou groupes de pays se mirent à l'œuvre pour l'étendre à d'autres types de forêts. Dès lors, plusieurs initiatives se développèrent à travers le monde, initiatives plus au moins adaptées à la gestion des forêts concernées. Ces considérations évolutives laissent heureusement la possibilité à chaque utilisateur, une adaptation spécifique au contexte forestier de chaque type de forêts (forêts tropicales et forêts tempérées), de chaque région de forêts (Afrique, Amazonie...) de chaque pays, de chaque zone forestière du pays, etc. Et c'est ici qu'est donnée la liberté à chacun de choisir son type d'aménagement durable, mais à condition d'adopter et d'appliquer des principes, des critères et indicateurs vérifiables.

* Enjeux politiques.

Au contraire des pays tempérés où l'on rencontre des forêts de privés et des forêts d'État, il convient de relever que pour ceux de l'Afrique centrale, la forêt constitue une ressource gérée par l'État et sur laquelle ce dernier compte pour ses besoins de budgétisation voire de développement.

Or, la certification étant assise sur les produits forestiers, un État pourrait ainsi voir ses produits être spécifiquement boycottés ou marginalisés sur le marché international des produits forestiers parce qu'il n'aurait appliqué aucun principe, critère et indicateur de gestion durable de forêts en vue de la certification de ses produits. Autrement dit, la certification pourrait être une nouvelle forme de barrière au commerce international des bois.

* Enjeux techniques.

Plusieurs initiatives ont vu le jour à travers le monde, chacune essayant de prendre en compte plus au moins les trois dimensions ci-dessus : initiative de Montréal, initiative d'Helsinki, la Forest Stewardship Council (FSC), l'OAB, le PEFC pour ne citer que celles-là. À présent, le Forum intergouvernemental sur les forêts (FIF) reconnaît la certification comme telle, et déjà plusieurs ONG aussi bien du Nord que du Sud ont tôt fait de prouver l'initiative, qui, de plus en plus, trouve l'adhésion de millions de consommateurs dans le monde.

* Enjeux commerciaux.

Par ailleurs la certification est un outil de marché qui bien mené, apporterait une plus-value aux produits forestiers et permettrait aux consommateurs de distinguer les produits provenant des forêts exploitées selon les règles de durabilité.

* Positionnement du Cameroun.

Le Cameroun a décidé de s'impliquer dans le processus de la certification. En effet, le Cameroun est très avancé dans ce domaine. Il a :

- signé et ratifié les conventions internationales relatives à la gestion des forêts notamment la convention sur la diversité biologique, la convention sur les changements climatiques, la convention sur la désertification, la Cites, etc. ;

- élaboré une nouvelle politique forestière codifiée par une nouvelle législation forestière et les textes subséquents ;
- élaboré le plan de zonage du territoire forestier méridional représentant un aménagement macro de son massif forestier ;
- promulgué la loi cadre sur l'environnement.

Le Cameroun définit ses propres principes, critères et indicateurs de certification, tout en adhérant à ceux déjà existants au plan international et qu'il juge adaptés aux spécificités du Cameroun. La certification dans les pays en voie de développement en général et plus spécifiquement en forêts tropicales, est une affaire d'État en ce sens qu'elle implique des coûts additionnels liés à l'aménagement des forêts (dont l'État est le propriétaire).

* Enjeu mondial.

La certification a d'importants enjeux économiques, environnementaux et sociaux. Dans un avenir proche, tous les produits forestiers non certifiés risqueraient d'être difficilement commercialisés, ce qui pourrait faire perdre une part importante de nos exportations et par conséquent des recettes de l'État, et compromettre à nouveau le bien-être social. C'est le constat de ceux qui viennent du GNT qui ont participé à la première foire des produits certifiés qui s'est tenue à Londres du 6 au 7 juin 2000.

Au regard de la réflexion qui précède, le Cameroun a décidé d'organiser le premier séminaire national sur la certification à l'issue duquel un groupe d'expert fera la révision des critères et indicateurs existants pour doter le Cameroun des standards nationaux.

Pour le Cameroun, les enjeux de la certification sont maintenant maîtrisables si le Minef entretient des relations de travail solides avec les ONG et des cabinets spécialisés, qui appréhendent de plus en plus aussi bien les impératifs de conservation de ressources forestières que ceux de développement durable ; car, faut-il le rappeler, les consommateurs ainsi que l'opinion publique internationale semblent accorder de plus en plus de crédit aux ONG.

Les différents processus de certification actuels

Il existe plusieurs processus de certification développés actuellement dans le monde, il s'agit entre autres des processus suivants.

Forest Stewardship Council (FSC)

Il a débuté ses activités en 1993 comme organisme d'accréditation avec un label et une chaîne de traçabilité. Il a par la suite élaboré 10 principes et critères génériques de certification, le développement des critères et indicateurs devant être élaborés au niveau national ou local par des groupes nationaux de travail.

International Standard Organization (ISO)

Sa série 14 000 offre un cadre pour la certification des systèmes de gestion de l'environnement (SGE). Il s'agit de la certification forestière, mais sans utilisation d'un label pour les produits. C'est le SGE qui est certifié, plutôt que la forêt. Ainsi donc, l'approche ISO présente des possibilités intéressantes d'évaluation de la qualité écologique de la gestion forestière.

UK Woodland Award Scheme (Ukwas)

Il s'agit d'un nouveau système de certification par les tiers lancé en Grande-Bretagne le 3 juin 1999. Synthèse entre les critères internationaux du FSC et les critères nationaux du gouvernement britannique, l'Ukwas pourrait permettre à terme, d'augmenter très sensiblement la proposition certifiée de la production de bois britannique. Cependant la Timber Growers Association (TGA) souhaite faire le lien entre Ukwas et le FSC.

Pan European Forest Certification (PEFC)

Depuis 1998 les associations de propriétaires de forêts ainsi que les industriels de la profession des pays de l'Union européenne ont pris la décision de mettre en œuvre leur propre système de certification. Au cours de la réunion du 27 octobre 1998 à Helsinki, le Pan European Forest Certification (PEFC) est né, conformément à la résolution H1 de la conférence des ministres européens en charge des forêts, tenue à Lisbonne du 2 au 4 juin 1998.

Lembaga Ekolabel Indonesia (LEI)

L'Indonésie a développé depuis 1998 son propre processus de certification (dénommé LEI). Des négociations sont en cours pour une reconnaissance mutuelle de ce processus par le FSC pour la délivrance d'un certificat conjoint.

National Timber Certification Council (NTCC)

La Malaisie suit la même évolution que l'Indonésie et développe depuis 1998 son processus de certification. Un conseil national de la certification a été créé et des négociations sont aussi en cours avec le FSC.

Canadian Standard Association (CSA)

C'est un processus basé sur ISO 14000 couvrant la certification forestière déjà utilisée au Canada.

Des initiatives nationales sont déjà opérationnelles (Simula 1999) : États-Unis : 8,1 millions d'hectares ont obtenu un certificat de Sustainable Forestry Initiative (SFI).

Canada : Le CSA a certifié 230 000 ha.

Norvège : 8 900 000 ha ont été certifiées par Living Forest Scheme (LFS).

Suède : 5 000 propriétaires de forêts représentant une superficie de 600 000 ha ont obtenu un certificat de Family Forest Certification Scheme (FFCS).

D'autres processus comme le PEFC en Europe, CERFLOR au Brésil, IEI en Indonésie et NITC en Malaisie seront opérationnels en l'an 2000.

Les forêts certifiées dans le monde

Tableau 6. Distribution des certificats par superficie par FSC et certification par type d'entreprise forestière

Type de forêt des		Nombre de certificats	% total des superficies	% total des superficies certifiées
Communauté 3	Communales	39	25 365 680	
État	National, fédéral, forêts communautaires	31	20 456 2591	30
Industriel	Privés	54	35 994 1994	66
Non industriel 1	Petites entreprises privées	30	19 120 583	
Total		154	100 149 908 48	100

Source : Thomber (janvier 1999).

Tableau 7. Superficies par pays des forêts certifiées par FSC- certification accréditée

Pays (hectares)	Nbre de certificats	Superficie certifiée
Belgique	2	1 890
Belize	1	95 800
Bolivie	7	660 133
Bésil	9	665 558
Canada	3	211 013
Costa Rica	13	40 153
République tchèque	1	10 441
Danemark	1	36
Allemagne	8	85 180
Guatemala	5	46 229
Honduras	3	19 876
Indonésie	1	62 278
Italie	1	11 000
Japon	1	1 070
Malaisie	1	55 083
Mexique	6	143 004

Namibie	2	5 4 420
Pays-Bas	9	6 9 064
Nouvelle-Zélande	1	2 306
Panama	1	23
Nouvelle-Guinée	1	4 310
Pologne	5	2 218 006
Îles Salomon	5	4 2915
Afrique du Sud	9	7 79 621
Sri Lanka	-	1 2 726
Suède	27	9 044 695
Suisse	3	4 252
Grande-Bretagne	16	888 185
États-Unis d'Amérique	68	1 595 331
Zimbabwe	2	7 2504
Total	214	1 689 7098

Source : OIBT (juin 2000).

Le Bassin du Congo qui dispose d'un espace forestier de 20 millions d'hectares n'a, à ce jour, aucune forêt certifiée.

Conclusion

Au regard de l'analyse qui précède il en résulte des inquiétudes.

Enjeux pour les pays africains

Risque de marginalisation

Plusieurs études prospectives montrent que les nouvelles législations environnementales scandinaves et américaines entraîneront une baisse des volumes récoltés dans ces pays. Ceux-ci tenteront donc vraisemblablement de conserver leurs positions sur les marchés avec des stratégies commerciales qualitatives, notamment au moyen de l'écocertification². Les pratiques d'aménagement forestier des pays développés tendent d'ailleurs à se rapprocher des objectifs de durabilité. Ces derniers ont été définis au cours de processus de négociation régionaux, tels que celui d'Helsinki, au cours duquel une liste de critères et indicateurs de gestion durable des forêts européennes a été établi. L'avancement de ces processus confère un avantage certain aux pays développés dans la course à la certification.

D'un autre côté, en 1990, les pays exportateurs membres de l'Organisation internationale des bois tropicaux ont pris l'engagement de ne commercialiser que des produits issus de forêts gérées durablement à partir de l'an 2000. Au-delà de cette déclaration d'intention, on relèvera qu'environ 5 % seulement de la surface forestière tropicale exploitable fait actuellement l'objet de programmes d'aménagement sérieux permettant le renouvellement de la ressource. Cette amère

constatation nous renseigne à elle seule sur la longueur d'avance dont disposent les pays du Nord.

Si les normes requises en matière d'aménagement forestier sont définies par des pays ne possédant pas la même vision des usages forestiers que les pays africains, il est fort possible que ces derniers auront de sérieuses difficultés à les respecter. Des pratiques que les exploitants africains considèrent comme « parachutées » de l'extérieur, pourraient être rejetées en bloc par les populations, car peu adaptées aux conditions locales d'exploitation. En particulier, les lois qui régissent l'exploitation forestière en Afrique peuvent être totalement différentes de celles en vigueur en zone tempérée, en particulier car les usages traditionnels et le droit coutumier sont encore très présents dans de nombreuses régions tropicales. Par ailleurs, certains spécialistes soulignent que dans de nombreux pays en développement, le fait de réduire le nombre d'arbres à l'hectare ne signifie pas forcément qu'un processus de déforestation est engagé, mais simplement qu'une sélection s'opère de manière à conjuguer les besoins humains et les potentialités du milieu. Si la spécificité de leurs modes d'exploitation

n'est pas prise en considération, les pays africains risquent donc de ne pouvoir accéder aux marchés des produits labellisés. Sans engagement sérieux dans la définition de leurs propres normes, la menace de marginalisation de l'Afrique dans les échanges de bois tropicaux semble bien réelle.				
---	--	--	--	--

La durabilité est-elle rentable ?

La gestion forestière n'a pas réellement participé au développement des pays africains, c'est-à-dire à la satisfaction de leurs besoins, à l'amélioration des conditions de vie des populations, tout en préservant les ressources pour les générations futures. Les gouvernements africains ne cessent de dire que cette situation doit changer, grâce aux efforts des États mais aussi ceux des opérateurs économiques. Effectivement, l'aménagement doit aboutir non seulement à l'exploitation mais aussi à la transformation. C'est la transformation qui crée des emplois et des revenus durables, et permet d'atteindre le développement durable. Il y a donc une chaîne de solidarité sur laquelle tout le monde est appelé à se mobiliser aujourd'hui.

C'est sur cette chaîne que nous pensons que la coopération internationale doit appuyer nos efforts. C'est ainsi que les besoins de financement de tous les projets environnementaux au Cameroun (313) pour la période 2000 à 2002 représentent 35 milliards de FCFA, alors que le remboursement de la dette du Cameroun est de 45 milliards de FCFA par mois !

Le rôle de l'OMC pour parer aux réglementations

discriminatoires

La pratique des opérateurs économiques européens et américains, s'agissant des achats de bois tropicaux, est-elle compatible avec les engagements que leurs gouvernements ont pris à l'OMC pour rendre leur réglementation transparente d'une part et non discriminatoire d'autre part ?

L'un des rôles de l'État même s'il se désengage de la possession de la forêt, n'est-il pas de relayer les intérêts de ses opérateurs économiques ? Si la phase d'identification sur la compatibilité de ces pratiques montre qu'elles sont discriminatoires au regard des engagements à l'OMC, s'il y a violation de l'accord sur les obstacles techniques aux échanges, ne vous appartient-il pas de demander à votre gouvernement de le faire valoir à l'OMC ? L'État possède des fonctions régaliennes : même s'il n'est pas acteur économique, il doit faciliter les activités économiques en mettant en place les institutions nécessaires et tirer profit de l'ensemble des activités développées par le secteur privé via la fiscalité.

Propositions

Faire émerger une voix africaine

Dans les négociations internationales sur les forêts, l'écocertification apparaît comme l'instrument de régulation privilégié des interactions entre le commerce international et l'environnement. L'analyse précédente montre pourtant qu'un certain nombre de questions importantes restent en suspens. Celles-ci concernent l'existence de risques écologiques et économiques. Déjà, la première certification accordée par le Forest Stewardship Council au Gabon a essuyé les critiques de mouvements écologistes qui reprochent à l'exploitant de menacer la faune d'une réserve naturelle voisine qu'elle projette d'exploiter.

Toutefois, on voit mal comment les pays africains pourraient passer outre ce mouvement de fond. Il importe donc d'en évaluer les contraintes et les opportunités, compte tenu des spécificités africaines. En particulier, il est primordial de mesurer des effets de l'écocertification sur :

- la compétitivité des filières bois africains ;
- l'accès au marché européen des pays africains exportateurs de bois tropicaux ;
- la préservation des ressources forestières africaines.

Cette évaluation pourrait permettre d'engager des actions de concertation intra-africaines sur les enjeux du processus de certification. Une telle réflexion pourrait ainsi conduire à l'émergence d'une voix africaine permettant d'infléchir les composantes de l'écocertification, notamment via la prise en compte des spécificités du continent. Il est en effet significatif de constater à quel point l'Afrique est peu présente dans les débats internationaux. Par exemple, dans un récent bulletin du Réseau africain d'action forestière (RAAF info n° 3, février-avril 1996, Yaoundé), certains auteurs affichaient leurs inquiétudes

quant à l'applicabilité de l'écocertification aux forêts africaines, et déploreraient l'absence de représentants du continent au sein du Forest Stewardship Council.

Réfléchir à la mise en œuvre d'autres instruments

Si les efforts de la communauté internationale se concentrent principalement sur l'écocertification, on peut craindre que les marchés soient davantage segmentés à l'avenir : à côté des quelques forêts modèles bénéficiant de programmes de financement internationaux, dont les bois labellisés feront l'objet d'exportation vers les marchés écologiquement sensibles, l'immense majorité des autres massifs poursuivrait son processus de dégradation continu, sans réels programmes d'aménagement sérieux.

On pourra certes rétorquer que le fait que la majorité des concessions situées en Afrique soient contrôlées par des exploitants européens pourrait faciliter une mise en œuvre de la certification. Mais il est probable que les conditions d'évolution du marché d'une part, et la complexité de la plupart des problèmes écologiques liés à la forêt d'autre part, rendront difficile toute résolution des problèmes uniquement à l'aide de mesures commerciales.

Ces dernières devront donc être envisagées comme l'un des outils d'une politique forestière globale, qui intégrerait :

- des instruments de politique nationale adaptés aux conditions économiques et sociales africaines ;
- des instruments de coopération forestière internationale, même si les perspectives d'élargissement des annexes I et II du Cites à d'autres essences peuvent aussi devenir un frein au commerce des bois tropicaux.

3.

Le commerce, l'environnement et le développement durable en Afrique de l'Ouest et du Centre
dans une perspective sectorielle : cas de la production
et de l'exportation de l'ananas, de la banane
et de la mangue de Côte d'Ivoire

M.Koffi Kofié Martin (Côte d'Ivoire),
OCAB, Organisation centrale des producteurs
et exportateurs d'ananas et de bananes

Présentation générale de la filière et de son
importance
dans l'économie nationale

La synergie ananas/bananes/mangues

La profession fruitière est née en Côte d'Ivoire avant la deuxième guerre mondiale et a véritablement pris son essor à partir des années 50 avec la production de la banane, suivie plus tard par celle de l'ananas.

Le secteur de la banane a toujours évolué en parfaite synergie avec le secteur ananas, synergie en termes de production et de transport maritime, en matière de débouchés et de circuit de commercialisation.

Cette synergie entre les deux produits remonte aux années 50 où les premiers planteurs de bananes, profitant des conditions pédologiques qu'offrent les coteaux de leurs plantations de bananes, ont développé une production marginale d'ananas destinée à l'exportation. Plus tard, la bonne tenue des cours de ces fruits relativement peu connus sur les

marchés européens, a amené ces planteurs qui trouvaient là le seul moyen de se prémunir contre les aléas de la culture de la banane à investir davantage dans cette spéculation.

Dès lors, les producteurs de bananes et d'ananas, constamment liés, ont toujours éprouvé la nécessité de mettre en place une organisation commune en raison des affinités susmentionnées. Tout naturellement, la vulgarisation de ces deux spéculations à travers les plans directeurs agricoles 1960-1970 et 1970-1980 n'a fait que renforcer cette tendance.

Du reste, au niveau du fret, l'augmentation de l'une des spéculations a pu jusqu'ici compenser la baisse de l'autre pour nous permettre de maintenir le rythme de débarquement en Europe.

C'est la dynamique de cette organisation du binôme ananas-banane qui a permis de canaliser l'expansion des exportations de mangues de Côte d'Ivoire en attendant d'entraîner dans son sillage d'autres spéculations fruitières (avocats, papayes).

C'est ainsi qu'après la fédération des associations bananières de Côte d'Ivoire (Fasbaci) qui, en 1949, constituait le premier pas vers une organisation de la profession, six structures se sont succédé jusqu'en 1991.

Le 12 septembre 1991 est créée l'Organisation centrale des producteurs - exportateurs d'ananas et de bananes (Ocab), une association régie par les dispositions de la loi n° 60-315 du 21 septembre 1960 avec des statuts et règlements intérieurs lui donnant une personnalité juridique. Sa vocation est l'organisation des exportations et la mise en marché des ananas frais et des bananes vertes.

Le décret n° 92-13 du 8 janvier 1992 et l'arrêté interministériel n° 005 du 14 janvier 1992 consacrant une libéralisation plus accrue dans notre secteur, étaient l'aboutissement d'une série d'expériences plus ou moins malheureuses depuis la dissolution de la Cofruitel en 1986.

L'Ocab regroupe à ce jour des petits, moyens et gros planteurs répartis dans 24 structures d'exportation.

Structure de la production d'ananas

Constituant une source de diversification intéressante des exportations agricoles, le gouvernement ivoirien a donné une impulsion à cette culture à travers divers plans d'aide au cours des années 70, à tel point que l'origine Côte d'Ivoire représentait en 1986, avec 175 000 tonnes, 97 % du marché européen.

Avec un peu moins de 65 % de parts de marché, elle demeure aujourd'hui le fournisseur majoritaire de l'Europe, mais elle doit faire face aux exportations du Honduras, de Saint-Domingue et surtout du Costa Rica (voir Extra Sweet de Del Monte).

La Côte d'Ivoire dispose néanmoins de certains atouts : réputation et couleur des fruits, proximité des marchés, liens culturels et économiques anciens avec l'Europe, qui peuvent favoriser un redressement

de cette situation.

Occupant une superficie d'environ 15 000 ha, le secteur se caractérise par une grande diversité des opérateurs à tous les niveaux :

* En production, on trouve un grand nombre de petits planteurs (un millier environ) qui réalisent environ 70 % de la production ivoirienne d'ananas. À l'opposé, il existe de grandes plantations industrielles pratiquant une culture très mécanisée et un suivi agronomique des plantations. La baisse des prix constatée ces dernières années a cependant limité la capacité de financement de ce type de structure dans lesquelles les coûts de production sont élevés.

* Entre les deux, on peut trouver une grande diversité de situations intermédiaires.

* En aval de la production, l'exportation est effectuée par 23 structures regroupées au sein de l'Ocab.

* L'importation est assurée en Europe par un pool d'importateurs commissionnaires agréé chaque année par la profession.

Structure de la production bananière

De 10 000 hectares en 1977, la bananeraie ivoirienne couvre aujourd'hui une superficie de 5 500 ha avec une production qui a doublé sur la période ; 116 000 tonnes en 1997 et 217 000 en 1999.

La production bananière se caractérise par :

- des opérateurs assez hétérogènes allant du petit planteur (5-20 ha), dont l'itinéraire technique est sommaire, à l'exploitation la plus moderne appliquant les techniques de production et de gestion des multinationales latino-américaines, en passant par l'exploitation de taille moyenne (environ 100 ha) plus ou moins modernisée ;

- des conditions agronomiques, spécialement topographiques, ainsi que le niveau de modernisation des entreprises qui sont d'autres facteurs d'hétérogénéité ;

- les difficultés du régime foncier ivoirien limitent le remembrement des plantations en unités de plus grande taille pour réaliser des économies d'échelle ;

- la nécessité vitale d'arriver à des rendements similaires à ceux des plantations d'Amérique centrale a forcé à l'abandon de certaines plantations ne présentant pas le potentiel agronomique nécessaire (pédologique, topographique, disponibilité en eau, etc.).

Du fait des efforts considérables de la filière (drainage profond enterré ou à ciel ouvert, chemin de câble, haubannage aérien, irrigation généralisée, etc.) et leur maîtrise technique pointue, les producteurs obtiennent un rendement net moyen exporté par hectare de 35 tonnes (25 à 55 t), ce qui place la Côte d'Ivoire parmi les pays performants dans ce domaine.

La qualité a également été l'objet d'efforts tenaces et les importateurs européens s'accordent maintenant à dire que la banane ivoirienne a atteint le meilleur niveau.

L'Union européenne est le principal destinataire des bananes ivoi-

riennes avec 80 % des exportations. Toutefois, à l'intérieur de l'UE, la Belgique, la Hollande et l'Allemagne sont devenues des destinations habituelles de la banane ivoirienne à côté de la France et du Royaume-Uni. Une part du reliquat est exportée dans la sous-région ouest-africaine (principalement le Sénégal) et des tentatives sont faites en direction du marché libyen.

La mangue

La mangue, troisième fruit exporté par la Côte d'Ivoire après l'ananas et la banane, est la dernière venue au sein de notre organisation.

Fer de lance de la diversification fruitière de notre pays, la mangue tient aujourd'hui une place importante pour le développement économique de la région du nord du pays, jusqu'à présent axée essentiellement sur la culture du coton. La production de mangues, principalement destinée à la consommation locale jusque dans les années 80, est aujourd'hui résolument tournée vers l'exportation.

Face à un marché européen en pleine explosion (2 500 tonnes de mangues importées en Europe en 1976 contre 6 500 tonnes en 1996) et dont la croissance augmente de 15 % par an, la Côte d'Ivoire a su se forger une position favorable. Avec plus de 9 000 tonnes exportées en 1997 et 10 200 tonnes en 1999, notre pays est devenu le deuxième fournisseur du marché européen et la qualité de l'origine Côte d'Ivoire ne souffre plus de critiques comme par le passé.

Depuis 1995, l'Ocab a pris en main la filière et s'attelle à organiser et à promouvoir les exportations de mangues, avec le soutien du gouvernement et de l'Union européenne. Poursuivre l'organisation de la filière en amont par une amélioration de la production, des stations de conditionnement et organiser une commercialisation plus efficace et plus profitable pour les producteurs, tels sont les nouveaux défis fixés par l'Ocab.

Place de la filière fruitière dans l'économie nationale

Les efforts d'investissements entrepris par les producteurs, les différents appuis accordés par l'Union européenne de 1993 à ce jour et

les concours de l'État ont permis d'atteindre les résultats suivants :

- 15 000 hectares de cultures d'ananas dont le tiers est récolté chaque année et 5 500 hectares de bananes (non compris les jachères imposées par l'itinéraire technique et les cycles végétatifs) ;
- 180 000 tonnes d'ananas exportées annuellement ;
- 190 000 tonnes de bananes exportées annuellement ;
- 8 000 tonnes de mangues exportées annuellement ;
- 120 rotations de navires par an, soit 2 départs par semaine ;
- 35 000 personnes salariées interviennent directement dans la production uniquement ;
- 145 milliards de francs CFA de chiffre d'affaires « wagon-départ » et de participation à la balance commerciale ;
- 5 milliards de francs CFA au titre de la fiscalité directe et indirecte.

Par ailleurs, notre secteur représente aujourd'hui 3 % du PIB agricole et constitue en volume le deuxième produit d'exportation après le binôme café-cacao.

De plus, gros consommateurs d'intrants agricoles, il a permis la création et le développement d'une industrie chimique et assure l'activité de l'industrie de l'emballage.

Ces résultats positifs proviennent d'une politique d'investissement très élaborée depuis 1989. Elle a permis à la Côte d'Ivoire d'avoir un potentiel de production largement au-dessus du quota qui lui est alloué (155 000 t de quota traditionnel et 7 500 t de quota contingentaire soit 162 500 tonnes) et qui ne peut malheureusement être exportée compte tenu des restrictions que lui impose le nouveau régime de la banane (suppression des licences d'importation).

Aussi, la pression des prix, défavorable aux producteurs (surtout les petits), risque dans un avenir proche, de contribuer à une forte diminution de la population agricole ainsi que des activités parallèles des filières ananas et banane.

Au plan international, notre secteur est :

- le 1^{er} fournisseur mondial du marché européen en ananas frais ;
- le 1^{er} fournisseur africain de bananes sur le marché de l'Union européenne ;
- le 2^e fournisseur mondial de la mangue sur le marché européen.

Ces chiffres qui témoignent de la part prise par notre secteur dans la mise en œuvre de la politique de diversification prônée par le gouvernement, ne doivent pas occulter la spécificité de notre marché qui rend l'équilibre de notre filière hautement fragile.

Statistiques d'exportations

Exportations (T)	1991	1997	1998	1999
Ananas	1 351 86	1 863 46	1 634 48	2 136 20
Bananes	1 183 74	1 867 49	1 894 53	2 175 74
Mangues	0	8 939	5 860	1 013 3

Problèmes de la filière

- Le coût de revient des fruits est trop élevé.
- La qualité des fruits, si elle s'est améliorée, n'est pas assurée tout au long de l'année.
- La productivité est encore moyenne à faible.
- La production n'intègre pas ou peu les mesures visant à préserver l'environnement.
- Le cadre de vie offert aux ouvriers dans les plantations n'est pas satisfaisant.
- Les planteurs n'ont pas suffisamment de moyens pour engager des investissements importants afin d'être compétitifs.
- La mauvaise rémunération de nos produits (cours de l'ananas généralement en dessous du prix de revient [350 F CFA/kg]).
- La pression fiscale sur la filière.
- La promotion insuffisante sur les marchés extérieurs.

Barrières tarifaires et non tarifaires

Les barrières tarifaires sont des obstacles aux exportations, liés essentiellement aux droits d'entrée imposés dans le pays d'importation. Les barrières non tarifaires relèvent quant à elles de dispositions n'ayant aucun rapport avec les droits, mais dont l'impact négatif sur les exportations vers un pays donné n'est pas à négliger.

Du fait des dispositions des différents accords de coopération ACP/UE, dispositions fondées sur le double principe de préférences non réciproques et non discriminatoires, les barrières tarifaires ont pendant longtemps constitué des préoccupations mineures pour un pays ACP comme la Côte d'Ivoire. En effet, l'Union européenne accorde aux pays ACP un accès à droit nul à son marché à tout produit non transformé originaire d'un État ACP.

Quant aux produits transformés, ils jouissent de préférences particulières qui offrent aux produits ACP un avantage comparatif non négligeable par rapport aux importations originaires de pays tiers.

Toutefois, l'on notera que dans le cadre du nouvel accord de partenariat conclu en février 2000 à Bruxelles et qui a été signé à Cotonou en

juin de cette même année, ces préférences n'auront plus droit de cité, du moins après le 1^{er} janvier 2008 lorsque seront conclus entre l'Union européenne et les différentes régions ACP, les accords économiques régionaux de partenariat dénommés APE. Car à partir de cette date, les échanges entre l'Union européenne et ses partenaires ACP seront fondés sur les principes de réciprocité et de partenariat responsable, conformément aux exigences de l'OMC.

En ce qui concerne les barrières non tarifaires, leur gestion est beaucoup plus difficile, voire aléatoire, car il s'agit généralement de dispositions dont le but ultime mais inavoué pour les pays d'importation, est de freiner tant soit peu leurs importations en provenance de tel ou tel pays. Les quotas, les restrictions quantitatives, les calendriers de commercialisation, etc. sont des formes d'obstacles non tarifaires que nous qualifions de protectionnistes en faveur des pays d'importation.

Normes sanitaires et phytosanitaires

La Commission européenne propose une législation visant à harmoniser les limites maximales de résidus (LMR) de pesticides. L'argument mis en avant par l'Union européenne est la protection des consommateurs européens. Mais cet argument est loin de convaincre les pays ACP qui craignent l'effet négatif d'une telle réglementation sur leurs exportations, en ce sens qu'elle peut constituer, si l'on ne prend garde, un véritable obstacle non tarifaire contre l'entrée des fruits et légumes ACP sur les marchés européens.

Aussi, les pays ACP demandent-ils, d'une part le report dans le temps, d'au moins six mois à un an, de l'application des LMR, et d'autre part une véritable politique d'assistance de l'Union européenne au profit des pays ACP afin qu'ils puissent s'adapter progressivement aux nouvelles normes proposées par l'Union européenne. Cette assistance qui devra s'appuyer sur des actions concrètes financées par l'Union européenne devra impliquer le Coleacp et les pays ACP eux-mêmes.

En effet, les États ACP ont indiqué à l'Union européenne que la mise en œuvre de l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) constitue une charge excessive pour leurs exportateurs, dans la mesure où ce n'est seulement qu'au point d'entrée du marché d'importation que les procédures sont acceptées ou refusées.

Dans les pays ACP qui ne disposent pas d'infrastructures nécessaires pour se conformer à la réglementation sanitaire et phytosanitaire du pays de destination, cette situation représente un risque majeur pour l'exportateur et, à long terme, un sérieux obstacle aux investissements. Les pays ACP ont par conséquent besoin d'une marge de manœuvre pour pouvoir mettre en œuvre les mesures nécessaires.

L'une des recommandations fondamentales des ACP est que les usines fabriquant les pesticides et autres produits utilisés dans les cultures des fruits et légumes, tiennent compte des spécificités des produits ACP dans leurs politiques de recherche et développement.

Un exemple d'action : la filière banane

Bilan de l'impact sur l'environnement de la production de bananes

La problématique qui se pose aujourd'hui pour la filière face aux contraintes liées au marché et à l'environnement reste incontestablement l'évaluation de l'impact de la production sur l'environnement.

Il convient donc de souligner les techniques qui semblent trouver des solutions partielles ou intermédiaires moins polluantes.

Nous pouvons donner en exemple les stratégies de lutte prenant en compte les contraintes de respect de l'environnement et de lutte efficace contre les maladies et parasites en production de bananes.

Lutte contre les cercosporioses. Maladie des raies noires (MRN) et maladie de Sigatoka (MS)

Par la méthode d'avertissement biologique des efforts non négligeables sont faits (70 % des surfaces traitées). Le nombre moyen de traitements est de l'ordre de 13 mais les extrêmes 9 et 20 méritent d'être soulignés.

Ces traitements fongicides appliqués tiennent compte de la nature du fongicide et de la période de l'année. Cette pratique soutenue par une stratégie d'alternance, entre les IBS (groupe 1 et 2 triazoles, morpholines) et benzimidazoles touche 92 % des surfaces.

Lutte contre les nématodes

L'ensemble des observations réalisées relève que 42 % des surfaces sont traitées sur avertissement grâce à un suivi des populations de nématodes avec quatre traitements nématicides au maximum par an.

La mise en place progressive de nouveaux systèmes de culture reposant sur la pratique de la jachère (92 % des surfaces) et la plantation de matériel végétal sain (vitroplants, 56 % des surfaces) permet au planteur de s'affranchir des traitements nématicides sur plusieurs cycles (jusqu'à 18 mois après planting).

Il faut souligner que l'utilisation des vitroplants est appelée à se développer en Côte d'Ivoire.

Lutte contre les charançons

La lutte raisonnée pratiquée est la méthode de décorticage qui touchent 40 % des surfaces, alors que d'autres pratiquent la méthode de piégeage.

La lutte culturale (parage résidus culturaux) concerne 99 % des

plantées.

Lutte contre les mauvaises herbes

En Côte d'Ivoire, la quasi-totalité des plantations utilisent des herbicides de synthèse. La méthode chimique est cependant complétée par un désherbage manuel et par des méthodes de lutte agronomique. On peut citer par exemple le dispositif de plantation (lignes jumelées, quinconce), l'utilisation de résidus de culture laissés en plantation (feuilles pseudo-troncs), l'utilisation de plantes de couverture en jachère pour un paillage lors de la replantation qui permettent de réduire notablement l'enherbement limitent le recours à des herbicides chimiques.

Autres mesures prises par la profession

* Protection des sols.

Les mesures prises en vue de réduire l'impact de la culture intensive de banane concernent :

- La gestion des jachères (enherbées ou non) faite en respectant certaines conditions dont l'élimination totale des repousses du bananier après destruction de la parcelle ; une durée minimale à respecter entre l'élimination des repousses et la replantation (9 mois environ) ; la couverture du sol assurée par un enherbement naturel ou une plante de couverture qui permet de gagner jusqu'à 18 mois sans traitement nématicide.

- La préparation des sols : elle est faite manuellement, ce qui limite considérablement les problèmes de compactage et de lissage des sols permettant ainsi de réaliser des économies d'énergies.

- L'aménagement des parcelles par des techniques anti-érosives : des réseaux de drainage (enterrés ou non), le dispositif de plantation et l'utilisation des résidus de culture jouent un rôle important dans la protection des sols.

La protection des coteaux et des collines non cultivées est assurée par des cultures pérennes (caféier, cacaoyer, kolatier, mangoustanier, etc.) et des arbres comme les acacias et les tecks. Ce couvert végétal permet non seulement de limiter l'érosion et de participer à la régénération des sols mais encore procure des revenus substantiels et génère des emplois.

- Les systèmes d'irrigation utilisés sur les plantations ivoiriennes sont très variables et n'ont pratiquement pas d'impact significatif sur l'érosion. On peut citer l'irrigation sur frondaison, l'irrigation sous frondaison ; l'irrigation goutte à goutte et l'irrigation micro-asper-sion.

- La fertilisation/maintien de la fertilité : la culture intensive de la banane impose aux planteurs l'usage d'engrais chimiques et d'amendements. Les programmes d'épandage sont généralement raisonnés en fonction de la période climatique (saison sèche/saison pluvieuse) et du

système d'irrigation.

Par ailleurs, il convient de souligner que 90 % des plantations ivoiriennes font régulièrement des apports de matières organiques à base de perches de café, de résidus de cabosse de cacao, de fumier élaboré avec des fientes de poulets. Ces apports contribuent à réduire considérablement l'utilisation des engrais chimiques.

* Traitement des matières plastiques traditionnelles et des fibres synthétiques.

Autant l'usage des matières plastiques contribue sensiblement à l'amélioration de la qualité de la production, autant leur nuisance sur l'environnement est importante compte tenu de leur non-biodégradabilité.

Conscients de cette situation, des efforts sont déployés sur l'ensemble des plantations pour récupérer les matières plastiques utilisées pour l'ensachage des régimes et les ficelles pour le haubanage des bananiers car elles constituent une source de pollution importante (sols, cours d'eau).

Ainsi on estime que :

- moins de 10 % de ces déchets sont stockés ou laissés sur les plantations ;
- 35 % de ces matières plastiques sont brûlées sur place ;
- 55 % sont revendues afin d'être recyclées pour la fabrication de produits dérivés (bassines, etc.).

* Protection des eaux.

Les actions visant à protéger les eaux de l'utilisation des pesticides et des engrais restent encore très faibles faute de moyens financiers, malgré les bonnes intentions qui animent la profession. Quelques plantations ont mis en place, à la sortie des eaux usées, des stations de conditionnement, des grilles de différentes mailles et des bacs de décanation pour limiter l'effet néfaste des fongicides et des produits coagulants.

Cette option est une première étape vers un recyclage des eaux usées.

* Aspects sanitaires et sociaux.

Sur l'ensemble des plantations les conditions de stockage des pesti-

cides sont satisfaisantes. Cependant, des efforts restent à faire sur certaines plantations (moins de 5 %) pour respecter les conditions minimales (local fermé, correctement aéré).

Le personnel chargé de manipuler les produits phytosanitaires bénéficie d'une formation adéquate assurée par les firmes phytosanitaires. Toutefois, cette formation reste précaire voire nulle sur 5 à 10 % des plantations.

Par ailleurs, il est heureux de constater que 85 à 87 % des plantations possèdent des installations sanitaires pouvant répondre à des principes d'hygiène élémentaires (douches, latrines). D'autres plantations émergent avec la mise en place d'infrastructures sanitaires (douches, toilettes, dispensaires, infirmeries, eau potable, dépotoir) exemplaires. Ces équipements sont soutenus par des programmes complets d'éducation (écoles) et de prévention pour leur personnel et leurs familles.

Ainsi, pour 12 000 employés permanents, les équipements à caractère social réalisés portent sur :

- 33 % des plantations qui disposent en permanence d'infirmeries avec des infirmiers à plein temps ;
- 5 566 logements pour les travailleurs ;
- 600 latrines ;
- 1 061 douches ;
- 2 872 cuisines ;
- 110 dépotoirs ;
- 197 sources d'eau potable.

Malgré ces efforts somme toute significatifs, l'on constate que des réalisations restent à faire pour améliorer le cadre de vie des travailleurs sur les plantations.

Actions et moyens à mettre en œuvre

Pour une production plus respectueuse de l'environnement, des études réalisées sur la bananeraie ivoirienne par des chercheurs et des experts, en collaboration avec la profession, ont permis de définir les préoccupations majeures à même de garantir une production de banane moins polluante.

Cette vision implique des itinéraires techniques basés sur des stratégies respectant l'environnement et accordant une part plus accrue aux aspects socio-sanitaires.

Les stratégies de lutte raisonnée

Ces stratégies de lutte ont été définies et développées par le Cirad-Flhor dans différentes zones de production. Les principaux objectifs visés sont d'être moins polluantes, de faire des économies d'énergie, de limiter les risques d'apparition de races ou de population résistantes, de réduire les coûts de production.

Au niveau des itinéraires techniques les points saillants à retenir sont :

- la maîtrise du parasitisme tellurique (nématode) ;
- la maîtrise du parasitisme foliaire (oercosporiose) par une lutte raisonnée sur avertissement ;
- la lutte contre les ravageurs (charançon noir) par la méthode de piégeage et de l'avertissement (décorticage) ;
- la gestion de la fertilité des sols par l'utilisation des engrais organiques et l'introduction des jachères améliorées ;
- la préparation des sols/aménagements des parcelles par des travaux exécutés manuellement quand cela est possible ;
- le contrôle des adventices ;
- la protection des eaux des stations de conditionnement ;
- l'amélioration du traitement des résidus de culture.

Au niveau des aspects sanitaires et sociaux, les préoccupations majeures portent sur :

- la construction de 431 logements, 2542 cuisines, 555 douches, 784 latrines, 194 dépotoirs ;
- la création de dispensaires, de dépôts de pharmacies ;
- la formation à l'application des pesticides ;
- l'élaboration de programmes de santé préventive (incluant les risques professionnels) ;
- la mise en place de comités d'hygiène et de gestion des ordures ménagères dans les campements.

Protection des milieux naturels

Les actions à mettre en œuvre et qui sont en cours de réalisation sur certaines plantations portent sur :

- l'utilisation de matériel biodégradable tel que les cordes naturelles, les bambous pour le tuteurage, les gaines biodégradables et/ou photodégradables. Cette pratique vise à remplacer les fibres synthétiques non biodégradables sources de pollution diverse des sols, des bas-fonds et des cours d'eau ;
- le traitement par incinération des matières plastiques traditionnelles qui sont actuellement indispensables dans la production semble être une alternative intéressante.

Conclusion

Face aux enjeux du commerce, de l'environnement et du développement durable, les défis à relever par la Côte d'Ivoire en ce qui concerne les filières ananas, banane, mangues, malgré leur complexité ne sont pas insolubles vu la volonté et la détermination de la profession.

En effet, les différentes stratégies de production sont basées sur une vision globale de développement intégré prenant en compte :

- l'environnement naturel ;
- l'environnement social et humain ;
- l'environnement économique ;

Les actions à mener pour y parvenir ne peuvent être supportées par les seuls revenus, assez maigres d'ailleurs, des planteurs, du fait de la mévente des produits.

La volonté affichée de l'Ocab d'être au rendez-vous d'une production plus respectueuse de l'environnement se concrétise par la mise en place de la cellule technique « monitoring cercosporiose, animation technique et environnementale », soutenue par l'Union européenne. Cette politique doit interpeller les décideurs tant au niveau de l'Union européenne que de l'OMC pour apporter une assistance plus accrue pour la réalisation des programmes de la filière pour une meilleure compétitivité de nos produits.

Notes

(*) René Loewenson est directeur du Training and Research Support Centre au Zimbabwe et coordinateur d'Equinet, un réseau sud-africain d'organisations de la société civile et du secteur de la santé. L'auteur remercie Wilbert Bannenberg, ainsi que G. Munot et V. Tyson pour leurs contributions centrales dans la préparation de cet article (Equinet Policy Series, voir liste de références).

1. La SADC (Communauté de développement de l'Afrique australe) regroupe l'Afrique du Sud l'Angola, le Botswana, le Lesotho, le Malawi, Maurice, le Mozambique, la Namibie, la RDC, les Seychelles, le Swaziland, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe. C'est une communauté économique, politique et sociale de nations, regroupant 193 millions de personnes. Le bureau du secteur de la santé de la SADC est coordonné par l'Afrique du Sud, ainsi que le bureau du secteur du commerce et des investissements.

2. La stratégie de l'OMS pour réaliser l'accès aux médicaments essentiels repose sur quatre piliers : une sélection rationnelle, des prix abordables ; un financement durable ; et des systèmes de santé et d'approvisionnement fiables. Voir < <http://www.who.int/medicines> >

3. Par exemple, le Zimbabwe vient de publier sa 4th List of Essential Drugs and Standard Treatment Guidelines (liste de médicaments essentiels et directives thérapeutiques types). Info : < ndtpac@healthnet.zw >. South Africa's Treatment Guidelines for PHC and Hospitals (décembre 1998) est disponible à < <http://www.sadap.org.za/edl> >

4. Articles 1, 27.1, 27.2, 27.3, 28, 28.1(b), 33, 34, 65 et 70 des Adpic.

5. MSF. 2000. Rapport sur la fixation des prix des médicaments pour le traitement du VIH/Sida. Disponible à : < <http://www.msf.org/advocacy/acessmed/reports/2000/07/aid-spricing/> >

6. La protection par brevets des produits pharmaceutiques avant 1995 a été disponible pour l'Afrique du Sud et le Zimbabwe.

7. Patrick Bond, *Globalization, Pharmaceutical Pricing and South African Health Policy: Managing Confrontation with US Firms and Politicians*. *International Journal of Health Services* Vol. 29, n° 4, 1999.

8. Articles 7 et 8 des Adpic.

9. Bien que les Adpic semblent empêcher l'importation parallèle dans l'article 28.1, ceci est sous réserve de l'article 6 sur l'épuisement qui énonce que les pays ne peuvent pas être traduits devant l'organe de règlement des différends si leur législation sur les brevets permet l'épuisement.

10. Principes de la SADC pour orienter les négociations avec les firmes pharmaceutiques sur la fourniture de médicaments pour le traitement des conditions liées au VIH/Sida dans les pays de la SADC. Août 2000.

11. Résolution WHA52/19 de l'assemblée de l'OMS. Mai 1999.

12. Il s'agit notamment de la dimension sociale de l'ajustement (DSA), politique d'ajustement structurel renforcé (PASR), politique d'ajustement du secteur agricole (PASA), déclaration de stratégie et de relance économique (DSRE), etc.

13. Source : Minefi, présentation à la session budgétaire de l'Assemblée nationale juin 1999.

14. Le poids de la dette extérieure du Cameroun représente l'une des contraintes lourdes au développement du pays. En effet, malgré quatre passages au Club de Paris, le service de la dette extérieure se situe encore autour d'une moyenne annuelle de 450 milliards de F. CFA, soit plus de 30 % des exportations et plus de 45 % des recettes de l'État.

15. En effet, la situation des finances publiques s'est améliorée. Le solde base engagement du budget général est passé d'une situation déficitaire de 2 % du PIB en 1993/1994 à un excédent de 3 % en 1994/1995, conduisant à une légère stimulation de l'offre et de la demande globales.

16. Le taux de croissance du PIB en termes réels est de 3,3 % entre 1993/1994 et 1994/1995 (Source Minefi/DSCN). Certaines sources indiquent que le taux de croissance oscillerait entre 5 et 6 % en 1997.

Acronymes et abréviations

ACP	Afrique, Caraïbes, Pacifique
ADC	Autres droits et charges
Adpic	Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
AGCS	Accord général sur le commerce des services
AGOA	Loi sur la croissance et les opportunités en Afrique
AIE	Agence internationale de l'énergie
ALE	Accords de libre-échange
Alena	Accord de libre-échange nord-américain
AME	Accords multilatéraux sur l'environnement
Anase	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
APE	Accords de partenariat économique
Apec	Coopération économique Asie – Pacifique
ATIBT	Association interafricaine des bois tropicaux
AsA	Accord sur l'agriculture
Asean	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
ASS	Afrique subsaharienne
ATV	Accord sur les textiles et les vêtements
BND	Barrières non douanières
B M	Banque mondiale
BRVM	Bourse régionale des valeurs mobilières
Cafe	Corporate Average Fuel Economy requirements
CCCC	Convention cadre sur les changements climatiques
CCD	Convention sur la lutte contre la désertification et la sécheresse
CCI	Centre du commerce international
CDB	Convention sur la diversité biologique
CE	Commission européenne
Cedeao	Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest
CFA	Communauté financière africaine
CFC	Chlorofluorocarbone
Cites	Convention sur le commerce international des espèces menacées
CISL	Confédération internationale des syndicats libres
CNC	Comité des négociations commerciales
CNP	Cellule des normes et procédures (Cameroun)
CNPE	Comités nationaux de politique économique

Chuced	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
Comesa	Marché commun de l'Afrique australe et orientale
CRST	Commission de recherche scientifique et technique
CSA	Comité sur l'agriculture
CSS	Clause de sauvegarde spéciale
CU	Cycle d'Uruguay
DG	Direction générale
DHD	Développement humain durable
DPDD	Division des programmes et de développement durable (Cameroun)
DPI	Droits de propriété intellectuelle
DSA	Dimension sociale de l'ajustement
DSRE	Déclaration de stratégie et de relance économique
DUS	Distincts, uniformes et stables
ESA	Loi sur les espèces menacées (Endangered Species Act)
EBA - TSA Arms)	Initiative « Tout sauf les armes » (Everything but Arms)
EU	États-Unis
FAIR	Fonds d'aide à l'intégration régionale
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FCFA	Franc CFA
FIF	Forum intergouvernemental sur les forêts
FMI	Fonds monétaire international
FSC	Forest Stewardship Council
GATS	Accord général sur le commerce des services
GATT	Accord général sur les tarifs et le commerce
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GNT	Groupe national de travail (Cameroun)
ICTSD	Centre international pour le commerce et le développement durable
IED	Investissement étranger direct
IG	Indications géographiques
ITTO	Organisation internationale des bois tropicaux
LMR	Limites maximales de résidus
MDP	Mécanisme pour un développement propre
MGS	Mesure globale de soutien
MIC	Mesures concernant l'investissement liées au commerce
Minef (Cameroun)	Ministère de l'Environnement et des Forêts (Cameroun)
NPI	Nouveaux pays industriels
NPF	Nation la plus favorisée
OAB	Organisation africaine du bois
OAPI	Organisation africaine de la propriété intellectuelle

OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OGM	Organismes génétiquement modifiés
OCAB	Organisation centrale des producteurs/exportateurs d'ananas et de bananes
OIBT	Organisation internationale des bois tropicaux
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
Onaref (Cameroun)	Office national de régénération des forêts
ONG	Organisations non gouvernementales
ONU	Organisation des Nations unies
ORD	Organe de règlement des différends
OTC	Obstacles techniques au commerce
OUA	Organisation de l'unité africaine
PAC	Politique agricole commune
PAFN	Programme d'action forestier national
PAFT	Plan d'action forestier tropical
PAS	Programme d'ajustement structurel
PASA	Politique d'ajustement du secteur agricole
PASR	Politique d'ajustement structurel renforcé
PCS	Prélèvement communautaire de solidarité
PEC	Programme énergétique communautaire
PED	Pays en développement
Pedinpa	Pays en développement importateurs nets de produits alimentaires
PIB	Produit intérieur brut
PIC	Politique industrielle commune
PK	Protocole de Kyoto
PMA	Pays les moins avancés
PMC	Programme minier communautaire
PMP	Procédés et méthodes de production
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
PSRSA mentaire	Programme spécial régional pour la sécurité alimentaire
PVD	Pays en voie de développement
Saarc nale	Association d'Asie du Sud pour la coopération régionale
SACU	Union douanière de l'Afrique australe
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
Satucc	Coordination syndicale d'Afrique du Sud
SDIAF	Sous-direction des inventaires et des aménagements forestiers
SGS	Clause de sauvegarde spéciale
SGP	Système généralisé de préférences

SMC	Subventions et mesures compensatoires
SPE	Secrétariat permanent à l'environnement
(Cameroun)	
SPG	Système de préférences généralisées
SPS	Mesures sanitaires et phytosanitaires
TCI	Taxe conjoncturelle à l'importation
TDP	Taxe dégressive de protection
TEC	Tarif extérieur commun
TSA	Initiative «Tout sauf les armes»
TSD	Traitement spécial et différencié
UE	Union européenne
Uemoa	Union économique et monétaire ouest-africaine
Umoa	Union monétaire ouest-africaine
Upov	Union internationale pour la protection des obten- tions végétales
ZFI	Zones franches industrielles d'exportation

Bibliographie

A Review of Experience with Special Reference to the Union of Zapotec and Chinantec Forestry Communities (UZACHI), Oaxaca. Oxford Forestry Institute.

Abeywardene J., (1994) : « Export Processing Zones in Sri Lanka : Economic Impact and Social Issues », ILO, Geneva.

Anderson Kym, Francois Joe, Hertel Tom, Heckman Bernard et Martin Will, « Potential Gains from Trade Reform in the New Millenium ». Communication présentée à la Troisième conférence annuelle sur l'analyse mondiale, université Monash, Mt. Eliza, juin 2001 (Mimeo).

Assuncao L., « The Buenos Aires Tango : What Trade-Related Consequences ? » in Bridges Between Trade and Sustainable Development, vol. 2, n° 8 (nov-déc. 1998), ICTSD. « The Climate Change Externality and Competitiveness: Implementing the FCCC Kyoto Protocol at the Firm Level », Harvard Institute for International Development (1998, EEPA Workshop).

Athukorala P.C. et K. Sen (1998), « Processed Food Exportations from Developing Countries : Patterns and determinants », Food Policy, Vol. 23, n° I, pp. 41-54.

Baharuddin H.G. et M. Simula, 1998, Timber Certification: Progress and Issues, ITTO, Yokohama.

Banque mondiale : « Perspectives économiques globales et pays en développement », 2002.

Bass S., 1999, Forest Certification-What Problems Is It Solving ? What Challenges Are Still to Be Faced ? Presentation to 7th Papercast Gobar Conference on Paper & the Environment, Berlin.

Biggs T., Moody R.G., Van Leeuwen J.H. & White D.E., (1995) : « Africa Can Compete », World Bank Discussion Papers, Africa Technical Department Series, World Bank Washington DC.

Brack D., « International Trade and Climate Change Policies »,

RIIA1999 (forthcoming).

Brown I.R., Flavin C. and French H. 2000, *State of the World 2000* ; The Worldwatch Institute.

Cameron J. and Matthias Buck, «International Trade Law and Green Public Purchasing», IISD, 1999.

CANOPEE, n° 15-octobre 1999.

CEFDHAC, 1998, *Activities Report*.

Certification, Unpublished IIED memo.

Crucead, Trade and Development report, 1999.

Crucead/Secrétariat du Commonwealth, *Duty and Quota Free Access for LDCs : An Analysis of Quad Initiatives*, Nations unies, 2001.

Coe D.T. et A.W. Hoffmaistr (1998), «North-South Trade: Is Africa Unusual ?», mimeo, FMI, Washington, D.C.

Cola B., *Global Economic Co-operation, A Guide to Agreements and Organisations*, United Nations University Press, Tokyo.

Combating Desertification, *Experience of German Development Cooperation*, July 1997.

Convery F.J., *Applying Environmental Economics in Africa*, World Bank Technical Paper n° 277, Africa Technical Series, 1995, The World Bank.

Cosbey A., «Trade Implications of the Kyoto Protocol», IUCN Policy Matters, 4/1999.

Counsell S., 1999, *Trickery or Truth ? An Examination of the Effectiveness of the Forest Stewardship Council*. The Rainforest Foundation, U.K. Forest Stewardship Council, 1999. *Improvements in forest management due to certification*. Unpublished report to IIED.

Cutter S.L., *Living with Risk*, Edward Arnold, London (1973).

Damiba J.C., *African Environment and Debt : Beyond Adjustment*, ENDA Third World, Dakar, 1991.

Davenport M., A. Hewitt and A. Koning, 1996, *Lomé, Europe's Preferred Partners ?*, London : ODI.

Discussion Note on Main Issues. The World Bank Group, Forest Policy.

Diversity : Volume 11, n° 1 & 2, 1995, A news Journal for the International Genetic Resources Community.

Diversity : Volume 14, n° 1 & 2, 1998, Ecosystems : The CBD Framework for Action, 10th Global Biodiversity Forum.

Donella C., «Globalisation and Labour: A Case Study of EPZ workers in Malaysia», Economic and Industrial Democracy ; 19(2), May 1998, pages 253-86.

Dunlop, 1999, The Future of Lomé Commodity Protocols, ECDEPM Discussion Paper n° 5, ECDEPM : Maastricht. (*)

ECDEPM, 1998-99, Lomé Negotiating Briefs 1, 3, 4, 5, 6 et 8, Maastricht : ECDEPM. (*)

ECOFORUM : Volume 21 Number 2, July 1997.

Edwards A., « International Tourism Forecasts to 2005 », Special Report, n° 2454, The Economist Intelligence Unit, Juin 1992, United Kingdom.

FAO (1999), « Trade and Food Security: Options for Developing Countries », Mimeo, FAO, Rome.

Francois Joseph, « The Economic Impact of New Multilateral Trade Negotiations », Reports prepared for DGII of the European Commission, mai 2000 (Mimeo).

French H.F. (1993), « Costly Tradeoffs, Reconciling Trade and the Environment », World Watch Institute Paper 113.

Goldberg D., « The Framework Convention on Climate Change » in UNEP Trade and Environment Series, number 10 (1995).

Hallowe S.D., Hidden Faces : Environment, Development, Justice : South Africa and the Global Context, Earthlife Africa, 1993.

Hansen E.K. Forsyth & H. Juslin, 1999, « Forest Certification Update for the ECE Region ». UN/ECE/FAP Timber Section. General Timber and Forest Discussion Papers ECE.TIM.DP/17.

Harrold P. (1995), « The Impact of the Uruguay Round on Africa: Much Ado About Nothing ? », World Bank Conference on « The Uruguay Round and the Developing Economies », janv. 26-27, 1995, World Bank, Washington, D. C.

Hassan H. et Dregne H.E. (1997), «Natural Habitats and Ecosystems Management in Drylands», An Overview : The World Bank Paper n° 51.

Heleiner G.K. (1992), «Introduction», in G. K. Helleiner (éd), Trade Policy, Industrialization and Development : New Perspectives, Clarendon Press, Oxford.

Helleiner Gerald K., «Markets, Policies and Global Economy, Can the Global Economy be Civilised», conférence Presbesch, Cnuccd, décembre 2000.

Helleiner G.K. (1995), «Trade, Trade Policy and Industrialization Reconsidered», World Development Studies n° 6, WIDER (UNU), Helsinki.

Hoffman, IDS/UNDP Report, 1991.

Housman R. (1994), «Reconciling Trade and Environment», Lessons from the North American Free Trade Agreement : Environment and Trade 3, UNEP.

Hurni H. (1996), Precious Earth: From Soil and water Conservation to Sustainable Land Management, International Soil Organization and Centre for Development and Environment.

IIED, 1996. The Sustainable Paper Cycle. IIED, London and WBCSD, Geneva.

ILO and United Nations Centre on Transnational Corporations (1988), «Economic and Social Effects of Multinational Enterprises in Export Processing Zones» ILO, Geneva.

IMF (1997), «The Revenue Implications of Liberalization of Exchanges», Mimeo, IMF, Washington, D. C.

IMF, World Economic Outlook IMF (1977).

«Implementation Review and Strategy Development: Analysis Studies», Indufor Oy.

«Improving Access - Issues and Options», Report to Forest Research Programme of DFID.

Indufor, 1997, «Options for International Institutional Arrangements in Certification of Forest Management and Implications for ACP Countries», Prepared for the European Commission DG/VIII/A/I. Helsinki.

Interim Progress Report, May.

Jackson J.H., « World Trade Rules and Environmental Policies : Congruence or Conflict ? » in Washington & Lee Law Review, vol. 29, n° 4, Fall 1992.

Jauch H., Keet D. et Pretorius P., 1996, « Export Processing Zones in Southern Africa : Economic, Social and Political Implications », Institute of Development and Labour Law, University of Cape Town.

Jayanthakumaran K., Weiss John, « Export Processing Zones in Sri Lanka : A Cost Benefit Appraisal » Journal of International Development : 9(5), juillet-août 1997, Pages 727-37.

Jenner P. et Smith C., « The Tourism Industry and Environment », Special Report n° 2453, The Economist Intelligence Unit. February 1992, United Kingdom.

Johansson H. et Nilsson L., « Export Processing Zones as Catalysts », World Development (1997) Vol. 25. n° 12, pages 2115-2128.

Kaimowitz D., 1999, The Potential Environmental Impacts of Trade Liberalisation in Forest Products, Bridges 3 : 6, International Centre for Trade and Sustainable Development Geneva.

Kanyenze G., Madhuku L., Mutambanengwe W., Chisvo C., Chipato B. et Vusani C., 1994, Report of the Tripartite Study Tour to Mauritius and Kenya to Look into the Development of EPZs with Special Focus on the Non-Applications of Labour Laws, Harare.

Kaplinsky Raphael, « Export Processing Zones in the Dominican Republic : Transforming manufacturers into commodities » World Development Volume 21, n° 11 (november 1993), pages 1851-1865.

Keynes Maynard (undated), GATT, The Environment and the Third World - A Resource Guide, Environmental News Network.

Khor Martin, Globalisation and the South: Some Critical Issues, Third World Network, 2000.

Kitikiti N.D., Crisis within a Crisis, Whither SADC ?, Unpublished memo, 1998.

Kitikiti N.D., « Trade and Environment : Challenges for Developing Economies », Working Paper Series n° 42, 1996, ZERO.

KOESTER U. (1996), Regional Cooperation to Improve Food Security in

Southern and Eastern African Countries, Research Report n° 53, IFPRI, Washington, D. C.

Kwenda V. (1997), «An overview: Pros and Cons of Export Processing Zones», *The Journal of Social Change and Development*, n° 41, février. *L'Aile*, 1^{re} année, n° 2 (1999).

Iall S., *The Technological Response to Import Liberalisation in Sub-Saharan Africa*, Londres, Routledge, 1999.

Larson B., «Estimating the Impact of Specific Environmental Regulations on Competitiveness : A Review of Basic Microeconomic Foundations», Harvard Institute for International Development, juin 1998.

Loewenson R. (1997), «Southern African Trade Unions Condemn EPZs», *The Journal on Social Change and Development*, n° 41, février.

Maasdorp G. (1998), «Regional Trade and Food Security in SADC», *Food Policy*, Vol. 23, n° 6, pp. 505-518.

Mallet P., 1999, *Analysis of Criteria Addressed by Forestry, Agriculture and Fairtrade Certification Systems*, Falls Brook Centre, Canada.

Markopoulos M., 1998, *The Impacts of Certification on Community Forest Enterprises : Case Study of the Lomerio Community Forest Management Project, Bolivia*. Forest and Land Use Series n° 13. IIED. London.

Markopoulos M., 1999, *Community Forest Enterprise and Certification in Mexico*.

Martimort D., *Agricultural Markets : Mechanisms, Failures and Regulations, Contribution to Economic Analysis*, 1996, Elsevier Science, The Netherlands.

McIntyre J., Rajneesh N., Trevino L., «The Role of Export Processing Zones for Host Countries and Multinational: A mutually Beneficial Relationship ?» *International Trade Journal* : 10(4), pages 435-66.

McQueen M., 1998, «ACP-EU Trade Cooperation after 2000 : an Assessment of Reciprocal Trade Preferences», *The Journal of Modern African Studies*, Vol.36, n° 4, Cambridge.

McQueen M., 1999, *The Impact Studies on the Effects of REPAs between the ACP and the EU*, ECDFM Discussion Paper 3, Maastricht : ECDFM. (*)

McQueen M., C. Philipps, D. Hallam et A. Swinbank, 1998, ACP-EU Trade and Aid Co-operation - Post Lomé IV, Economic Paper 32, London : Commonwealth Secretariat.

Messerlin P.A., 1997, «MFN-Based Freer Trade and Regional Free Trade: What Role for the European Community ?», EU-LDC News 4(3), NEI.

Minef. Diversed Statistics.

Ministry of Economic Development and Productivity & Regional Development, « The Export Processing Zone and Pioneer Status Enterprises », 4th Quarter and Year 1999.

Moyo S. et al., The Southern African Environment : Profiles of the SADC Countries, 1993, Earthscan Publications, London.

Musleh-ud D., « Export Processing Zones and Backward Linkages », Journal of Development Economics ; 43(2), April 1994, pages 369-85.

Mussa M. (1997), « Liberalization of Trade », IMF/AERC Seminar on Trade Reforms And Regional Integration in Africa, Déc. 1-3, FMI, Washington, D. C.

Nash J. (1993), « Trade Policy Reform Implementation in Sub-Saharan Africa: How Much Heat and How Much Light ? » mimeo World Bank, Washington, D. C.

Ndulu B. J. et N.S. Ndung'u (1997), « Trade and Growth in Sub-Saharan Africa » IMF/AERC Seminar on Trade Reforms and Regional Integration in Africa, Dec. 1-3; IMF, Washington, D. C.

Ng F. et A. Yeats, (1996), « Open Economies Work Better! Did Africa's Protectionist Policies cause its Marginalization in World Trade ? », Policy Research Working Paper 1636, World Bank, Washington, D. C.

Nkomo J.C. et al., Interlinkages Between Trade and Environment : A Case Study of Zimbabwe, février 1995 (mimeo).

Oh W.S (1993), « Export Processing Zones in the Republic of Korea: economic Impact and Social Issues », Multinational Enterprises Programme Working Paper n° 75, ILO, Geneva.

OMC, Market Access, Unfinished Business - Post Uruguay Round Inventory and Issues, Publications de l'OMC, 2001.

Oyejide T.A. (1997), «Regional Integration and Trade Liberalization in Sub-Saharan Africa : An AERC Collaborative Research Project », Special Paper 28, AERC, Nairobi.

Oyejide T.A. (1999), «Options for future Trade Liberalization in Sub-Saharan Africa », In Oyejide, A. B. Ndulu et D. Greenaway (eds), Regional Integration and Trade Liberalization in Sub-Saharan Africa, Vol. 4, Synthesis and Review, Macmillan, London.

Oyejide T.A. (2000), «Africa and the World Trading System : Project Summary Report », mimeo, AERC, Nairobi.

Oyejide T.A., E.O. Ogunkola and S.A. Bankole (2000), «Quantifying the Trade Impact of Sanitary and Phytosanitary Standards», What is Known and Issues of Importance for Sub-Saharan Africa, World Bank Workshop on «Quantifying The Trade Effects of Standards and Regulatory Barriers : Is It Possible ?» Thursday, 27 April, World bank, Washington, D. C.

Oyejide T.A.B.J. Ndulu, et J.W. Gunning (eds), Regional Integration and Trade Liberalization in Sub-Saharan Africa, Vol 2 : Country Case Studies, Macmillan, London.

Page S., P. Robinson, H.B. Solignac Lecomte et M. Bussolo, 1999, SADC-EU Trade Relations in a Post-Lomé World, ODI Special Report, London : ODI. (*)

Peter G. Warr, «Export Processing Zones and Trade Policy», Finance and Development, 26(2), Juin 1989, pages 34-36.

Peter G. Warr, Export Promotion via Industrial Enclaves: The Philippines' Bataan Export Processing Zone.

Regional Certification Workshop, Proceedings 25-26th november 1996, Accra, Ghana.

Repetto R. (1994), Trade and Sustainable Development: Environment and Trade 1, UNEP.

Repetto R., Trade and Environment Policies, Achieving Complementarities and Avoiding Conflicts, World Resources Institute, Washing D.C., 1993.

Roberts P., Environmentally sustainable Business : A Local and Regional Perspective, 1995, Paul Champion Publishing, London.

Roberts S., 1999, Developing Systematic Credibility : the South African Forest Industry.

Rodrick Dani, The New Global Economy and Developing Countries : Making Openness Work, John Hopkins University Press, 1999.

Rodrik D. (1997), «Trade Policy and Economic Performance in Sub-Saharan Africa», Mimeo, KSG, Harvard University, Cambridge.

Rodrik D. (1998), «Why is Trade Reform So Difficult in Africa ?», Journal of African Economies Vol. 7, Supplement 1, juin, pp. 10-36.

Rodrik D. (1999), Making Openness Work : The New Global Economy and the Developing Countries, ODC, Washington, D. C.

Rolf A., «Lessons from the Export Processing Zone in Mauritius», Finance and Development, décembre 1991, pages 7-9.

Rolf A., Export Processing Zones for Growth and Development : The Mauritian Example, International Monetary fund Working Paper : WP/90/122, décembre 1990, pages 39.

Romero A.T., 1992: «Export processing Zones: Insight from a Recent Survey», Multinational Enterprise Branch, ILO, Geneva.

Roome N., Developing Sustainable Management Strategies, Business Strategy and the Environment (Vol.1), 1992.

Sachs J.D. et M. Warner (1997), «Sources of Slow Growth in African Economies», Journal of African Economies, Vol. 6, pp 335-76.

Sampson G., «Trade, Environment and the WTO: A Framework for Moving Forward» Overseas Development Council, février 1999.

Sampson G., «WTO Rules and Global Environmental Treaties: the Climate Change Convention» (Melbourne Business School Conference, juillet 1997).

SATIUC in collaboration with the ILO, 1997: Report of the follow up Regional Trade Union Workshop on Export Processing Zones, Environment and Sustainable Development, Pretoria, South Africa, 3-5 May.

Scrase H. (with others), 1999, Certification of Forest Products for Small Business.

Simula M., 1999, Certification of Forest Management and Labelling of Forest Products.

Sit Victor F., «The Performance of Foreign and Domestic Firms in Export Processing Zones» Journal Article, Development Economies; 23(1), mars 1985, pages 69-87.

Solignac Lecomte, 1998, Options for ACP-EU Trade Relations, ECDPM Working Paper n° 60, ECDPM, Maastricht. (*)

Solignac Lecomte H.B., 1999, Lomé V et le commerce ACP-UE, Rapport ECDPM n° 9, ECDPM, Maastricht. (*)

Solignac Lecomte H.B., 2000, «The Impact of the EU-South Africa Agreement on Lomé», in Bertelsmann-Scott, Mills and Sidiropoulos, The EU-SA Agreement - South Africa, Southern Africa and the European Union, South African Institute of International Affairs, Johannesburg :