



**Conférence donnée au cours de la session
2006 des Semaines Sociales de France,
"Qu'est-ce qu'une société juste ?"**

Comment sortir de l'injustice des rapports Nord Sud ?

**RUBENS RICUPERO
PASCAL LAMY**

BERTRAND BADRÉ¹: La première journée de cette session des Semaines Sociales a été placée dans une perspective Est/Ouest avec Bronislaw Geremek et Jérôme Vignon, puis Ouest/Ouest (Europe/Etats-Unis) avec Philippe Van Parijs et Geneviève Médevielle. Nous poursuivons aujourd'hui en décalant notre boussole dans le sens Nord/Sud grâce à nos deux intervenants : l'un brésilien, l'autre français. Tous deux sont des chrétiens engagés, des « mordus » de la mondialisation, mais pas de n'importe laquelle : une mondialisation humanisée, une mondialisation organisée. Avec cœur et intelligence, ils vont nous parler d'une mondialisation que nous voudrions 'juste'.

Rubens Ricupero est brésilien. Il fait partie de ces quelques hommes qui ont su ouvrir les pays du Tiers Monde à la dimension mondiale, globale. Il a su abandonner un discours Nord Sud traditionnel souvent stérile, pour promouvoir l'approche d'un monde juste. Universitaire et diplomate, il a aussi exercé d'importantes responsabilités politiques dans son pays et en dehors. Il a été en particulier ministre des finances en 1994, artisan du plan de stabilisation économique du Brésil, largement à l'origine des succès de ce pays aujourd'hui. C'est à cette époque qu'il a fait du rétablissement de la monnaie non seulement un préalable mais un instrument important au service du développement humain. Il a surtout été, après cette expérience et pendant près dix ans, le secrétaire général de la *Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement* (C.N.U.C.E.D.). À ce titre, il a été un acteur particulièrement vigilant de la mondialisation au quotidien.

Pascal Lamy a déjà eu la gentillesse d'intervenir à Lille en 2004 dans la session *L'Europe, une société à inventer*. Comme Rubens Ricupero, il est sur le front de la mondialisation – et non pas dans la tranchée. Chef du cabinet de Jacques Delors à Bruxelles au moment de la mise en œuvre de l'acte unique du Traité de Maastricht, il a travaillé aux côtés de Jean Peyrelevade au sauvetage du Crédit Lyonnais, avant d'être nommé Commissaire européen chargé des négociations commerciales, et d'être élu récemment Directeur de l'Organisation Mondiale du Commerce. À ces deux derniers titres, il a été et est toujours un acteur majeur du cycle de négociations commerciales internationales, dit cycle du développement – on touche là au cœur de nos questions. Ce cycle qui, après des débuts prometteurs, semble être dans une situation plus difficile aujourd'hui. Ce sont enfin deux vrais amis des Semaines Sociales, des amis de longue date, qui ont accepté de nous présenter leurs analyses.

RUBENS RICUPERO²: Lorsque le prophète Nathan est envoyé par le Seigneur à David, après l'adultère avec Bethsabée et le meurtre de son mari, il lui raconte comment le riche, qui possédait « force moutons et bœufs », avait tué la seule petite agnelle d'un pauvre homme qui la traitait comme une fille, « mangeant de sa pitance, buvant à son bol, couchant dans ses bras ». David entra dans une violente colère contre cet homme et dit à Nathan : « Par la vie du Seigneur, il mérite la mort (...) et de l'agnelle il donnera compensation au quadruple, pour avoir fait cela et pour avoir manqué de cœur ». Nathan dit à David : « Cet homme, c'est toi ! »

¹ Bertrand Badré est trésorier des Semaines sociales de France.

² Rubens Ricupero est l'ancien secrétaire général de la CNUCED et professeur à la faculté d'Économie de la Fondation Armando Alvares Peneado de Sao Paolo.

Comment sortir de l'injustice des rapports Nord Sud ?

L'exemple du marché du coton : cas d'injustice flagrante

Il y a quelques années, j'ai appliqué cette parabole judiciaire au scandale mondial du coton : les subventions annuelles d'environ 3 à 4 milliards de dollars qui permettent aux États-Unis d'être les plus grands exportateurs de ce produit, mais qui apportent la ruine aux agriculteurs de plusieurs parmi les plus pauvres pays de l'univers – le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et d'autres encore. Entre 2002 et 2003, quand les prix du coton s'écroulèrent à cause de la surproduction, l'ensemble de l'Afrique a perdu 300 millions de dollars ; l'Afrique de l'Ouest a vu ses recettes se réduire de 191 millions de dollars – l'équivalent de 1% du PIB du Burkina Faso et de 12 % de ses recettes d'exportation. Ce pays a perdu plus de ce qu'il avait reçu en matière d'allègement de la dette sous l'initiative pour la dette du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale. Les pertes du Mali et du Bénin ont été plus importantes que le montant de l'aide dont ils avaient bénéficiée de la part des États-Unis. Au Bénin, la baisse des prix provoquée par les subventions a été associée à une augmentation de 4 % dans l'indice de pauvreté. Dans ces trois pays de l'Afrique de l'Ouest, tous classés comme des Pays les Moins Avancés, les pauvres parmi les pauvres, 11 millions de personnes dépendent directement du coton comme leur seule source de revenu monétaire. Dans plusieurs de ces pays, plus de 90 % de la production est exportée, le coton représentant un tiers de leurs exportations. En contraste, les trois milliards de dollars ou plus de subventions américaines sont destinés à 25.000 agriculteurs, qui reçoivent plus de subsides par personne et par hectare que tout autre groupe de producteurs aux États-Unis. Les 10 % de ces producteurs de coton monopolisent plus de trois quarts du total des subventions et les dix plus grands parmi eux touchent plus de 17 millions de dollars pour les paiements directs seulement.

Il est rare dans les rapports nord-sud d'identifier une situation aussi nette d'injustice éclatante, presque un exemple 'introuvable' : d'un côté, le pays le plus riche et compétitif du monde, de l'autre, quelques-uns des plus démunis ; d'une part, 11 millions d'agriculteurs qui travaillent avec des outils primitifs, sans utiliser des engrais ou de l'irrigation et dont le coût de revient est très bas ; d'autre part, 25.000 producteurs de haute technologie, qui possèdent des machines à plus de 350 mille dollars chacune et dont le coût de revient très élevé doit être compensé par des subventions qui font crouler les prix mondiaux et empêchent les agriculteurs pauvres mais compétitifs d'exporter. Nous nous retrouvons de nouveau devant l'histoire du roi David, qui, non content de son sérail, va chercher la femme du vertueux Urie et, par surcroît, donne l'ordre qui le conduit à sa mort – fable de l'homme riche qui « n'a pas eu le cœur de prendre de ses moutons et de ses bœufs pour apprêter le repas du voyageur venu chez lui » et a choisi de tuer la seule agnelle de son pauvre voisin.

C'est, il faut quand même le reconnaître, un cas extrême, une situation limite qui ne reflète nullement l'état actuel des rapports entre les pays avancés et ceux en voie de développement. Et pourtant, les faits sont vrais. Avec quelques changements de chiffres à cause de l'oscillation des marchés, le fond de la situation reste inchangé. Si les négociations de l'Organisation Mondiale du Commerce étaient réussies, on aurait eu du moins un début de solution. La suspension indéfinie de ces négociations laisse le problème dans les limbes de bonnes intentions.

Par bonheur, la plupart des défis auxquels nous devons faire face en matière des rapports Nord-Sud ne relèvent pas d'un refus aussi brutal de la justice la plus élémentaire. Très souvent, il y a un mélange complexe de facteurs responsables des déséquilibres, dont quelques-uns ne sont pas de caractère juridique ou moral. D'autres, très nombreux par ailleurs, sont plutôt de nature intérieure ou d'ordre politique domestique, comme les cas fréquents de conflits civils violents, le manque de la sécurité la plus élémentaire pour les personnes ou les biens, l'absence d'un système judiciaire raisonnable, la corruption généralisée, le gaspillage irresponsable des ressources etc.

Éloge de la fertilisation croisée

Notre président, Michel Camdessus, observait judicieusement à Genève, il y a quelques années, qu'en regardant ce qui se passe en Haïti, en Afrique, au Moyen Orient, on est parfois tenté de retourner la fameuse phrase de Paul VI – « le développement est le nouveau nom de la paix » - et d'affirmer que dans beaucoup de pays, c'est la paix qui est le nouveau nom du développement. Si la paix ne peut pas s'enraciner sans la participation active des combattants, dans un sens plus large, les grandes transformations sociales dépendent essentiellement des acteurs engagés dans chaque pays. C'est ce qui nous a été rappelé par le politologue indien Rajni Kothari : « L'Histoire a clairement établi qu'on ne peut jamais transformer de façon constructive une société à partir du dehors. Toutes les initiatives sociales originales démarrent à l'intérieur de la société, même si, dans beaucoup d'exemples, l'origine de cette transformation se trouve dans la fertilisation croisée entre des idées et des expériences appartenant à des sociétés différentes. »

Les rapports Nord-Sud font partie de cette fertilisation croisée et je préfère ce concept à sa réduction à la seule dimension de l'injustice. Elargir les rapports Nord-Sud en envisageant la fertilisation croisée entre des idées, des expériences, des apports d'aide concrète n'implique pas ignorer ou sous-estimer la réalité de l'injustice mais la dépasse en y ajoutant la dimension de la solidarité, un autre nom de la fraternité ou, si l'on veut, de l'amour.

Face à la 'trappe de pauvreté' des Pays les Moins Avancés

Le Sud qui est l'objet de notre solidarité n'est pas une entité sans visage, vague et indéterminée, mais l'ensemble des êtres humains qui vivent dans une situation d'extrême pauvreté dont ils ne pourront pas se sortir sans une aide vigoureuse des plus fortunés habitants du Nord. Ce n'est pas le cas de la Chine, de l'Inde, du Mexique, du Brésil, de l'Argentine, de la plupart des pays asiatiques. Non pas que ces pays plus forts n'aient pas besoin de la correction des déséquilibres et des injustices du système économique mondial qui nuisent à leur développement : on peut espérer cependant que les plus grands parmi les pays en développement seront capables de s'en sortir seuls. Quelques-uns sont déjà en train de le faire de façon éclatante.

Notre attention se porte de préférence sur les plus vulnérables et démunis : la cinquantaine de pays appelés les Pays les Moins Avancés – *Least Developed Countries* en anglais – dont 34 en Afrique, auxquels on doit ajouter 25 ou 30 pays qui se trouvent dans une situation à peine légèrement supérieure. Beaucoup de ces pays sont piégés dans ce qu'on décrit comme 'la trappe de la pauvreté' : un revenu trop bas par personne – en moyenne 0,72 dollar par jour entre 1995 et 1999 pour les P.M.A., qui laisse, après une consommation moyenne de 0,57 dollar par jour, seulement 0,15 dollar par personne pour la formation de capital privé, l'investissement dans l'infrastructure et le maintien des services publics vitaux (éducation, santé, sécurité publique, administration). C'est évidemment très insuffisant pour engendrer l'épargne et l'investissement nécessaires afin de briser le cercle vicieux. Cela ne peut donc venir que du dehors, sous la forme d'aides et d'investissements productifs.

Reculs et avancées des situations des pays plus pauvres

Grâce à la croissance accélérée de l'économie mondiale et surtout à celle de la Chine, à son appétit insatiable pour les produits primaires – dont les prix se sont améliorés à cause de cette demande – la plupart des pays pauvres de l'Afrique et de l'Amérique Latine ont connu, au cours des quatre dernières années, une performance très supérieure à celle des deux décennies précédentes. Cette constatation est vraie même pour l'ensemble des PMA³. Par exemple, en 2004, la croissance réelle du PIB a dépassé 6% dans quinze de ces pays, parmi lesquels onze qui ne sont pas exportateurs de pétrole.

On doit justement se réjouir de ces résultats, sans oublier qu'ils resteront précaires autant qu'ils continueront à dépendre de facteurs aussi instables que le cours des matières premières, la force de la demande chinoise, l'expansion de l'économie internationale. Il y a également raison de s'inquiéter de la divergence croissante entre les performances. Dans 15 pays d'un total de 46, c'est-à-dire, dans un tiers des cas, le produit par personne s'est réduit ou est resté inchangé. Cela est dû en partie à l'accès inégalitaire aux sources de financement extérieur, les investissements directs et l'aide publique étrangère étant très concentrés : dix pays seulement ont absorbé 84% des investissements, tandis que, pour des raisons de politique ou de sécurité internationale, l'Afghanistan et la République Démocratique du Congo ont accaparé 30% de l'aide.

Malgré ces différences, les rapports Nord-Sud se sont nettement améliorés en faveur des pays les plus pauvres dans trois aspects majeurs. Le premier est l'aide publique, qui avait chuté de presque 50% en termes réels pendant les années 1990, et qui a doublé en termes nominaux à partir de 1999. Les deux autres secteurs où le progrès a été indéniable sont l'allègement de la dette et l'expansion de l'accès commercial libre de droits et de quotas pour les exportations des PMA. Le défi principal pour beaucoup des plus pauvres est comment tirer profit de ces concessions. En effet, il y a deux catégories d'économies par rapport au commerce mondial : celles qui ont un problème d'accès aux marchés et celles qui ont un problème d'offre. Le problème d'accès dérive des situations où le pays concerné est compétitif en matière des produits, qu'il est capable d'offrir à des qualités et des prix avantageux, mais il ne réussit pas à franchir les barrières protectionnistes des marchés étrangers. C'est le cas des producteurs agricoles efficaces de grandes dimensions comme l'Argentine ou le Brésil, mais aussi de nombreux autres pays agricoles du Tiers Monde. Dans ces situations, il y a clairement une question d'injustice dans les rapports, qui ne peut être résolue qu'à travers les négociations commerciales de l'Organisation Mondiale du Commerce, aujourd'hui suspendues.

Le cas des pays souffrant d'un 'manque d'offre'

Cependant, il existe une situation différente dont on parle rarement et qui est peut être beaucoup plus grave et répandue : le manque d'offre, c'est-à-dire l'absence de la capacité de produire et d'exporter les produits et les services demandés par les marchés. Une proportion extrêmement élevée des économies en développement dépend d'un nombre limité de produits primaires : le café, le cacao, l'huile de palme, le pétrole, d'autres minéraux, le sucre ou les bananes. Comme nous l'avons vu, l'état exceptionnel de l'économie mondiale a favorisé quelques-unes de ces matières premières, mais elles restent volatiles par nature et créent de la dépendance à leur égard. Cela explique pourquoi la majorité de ces pays, en Afrique, par exemple, a toujours souffert d'une performance erratique et instable. Pour les économies qui manquent de capacité d'offre, la solution se trouve au-delà des négociations ; elle passe nécessairement d'une part par la diversification et le

³ Pays les Moins Avancés

Comment sortir de l'injustice des rapports Nord Sud ?

perfectionnement du système productif, ce qui suppose, d'autre part, des investissements, l'amélioration des ressources humaines, des progrès en matière de technologie, de commercialisation etc.

La conscience aiguë des déficiences dans la capacité d'offre nous aidera à donner une réponse à cette question. Elle a commencé à être posée avec une fréquence croissante à partir de l'échec de la réunion à Seattle de l'Organisation Mondiale de Commerce en 1999, et au fur et à mesure que le mouvement anti-globalisation a pris une tournure décidément hostile à la libéralisation du commerce, mettant en doute le potentiel des échanges comme instrument de développement des pays pauvres. La question est la suivante : pourquoi les petits pays en développement craignent-ils les négociations commerciales ?

Face aux peurs des pays pauvres

Faire de la peur la clé du problème ne signifie pas que nous favorisons une approche négative ; il s'agit simplement de regarder la réalité en face. La peur est vraiment au cœur même de la réticence de beaucoup des pays en voie de développement à participer au système commercial d'une façon proactive et avec auto confiance. Loin d'être toujours irrationnelle ou inexplicable, elle est souvent motivée par un danger bien réel. Il serait vain, alors, de vouloir la dissiper avec des arguments théoriques et abstraits sur les bienfaits de l'ouverture aux échanges.

Il faut s'attaquer aux causes précises de ces craintes pour les exorciser. Les petits pays en développement qui participent aux négociations commerciales ont de multiples peurs : de ne pas bien saisir les enjeux ; de ne pas disposer des compétences ou des moyens requis pour pratiquer l'art difficile de la négociation ; de pâtir des répercussions négatives bien réelles des négociations ; des pertes d'emplois ; de marge de préférence ou de sécurité alimentaire ; de la dégradation des termes de l'échange pour les importateurs nets de produits alimentaires, et des coûts associés à la mise en œuvre de dispositifs complexes pour assurer le respect de nouvelles règles adoptées dans les négociations⁴ ; de ne pas être assez compétitifs en termes de qualité, de prix et d'offre de produits ou services, comme nous l'avons signalé précédemment.

Former les pays pauvres à la négociation

La première de ces peurs – la peur de négocier – ne peut être vaincue qu'en organisant un effort systématique pour former d'habiles négociateurs et approfondir l'analyse des avantages et des inconvénients inhérents à certains choix. Le renforcement des capacités de négociation doit aller bien au-delà du concept traditionnel de la coopération technique dans cette matière, qui se bornait à expliquer la teneur des accords commerciaux et à donner des avis techniques sur des points particuliers. On est arrivé à cette conclusion en observant le comportement des pays en développement au cours de la Ronde Uruguay. Pendant la plupart de la durée de la Ronde, j'étais le coordinateur du groupe des pays en voie de développement au GATT. J'ai été frappé par le fait que la majorité de ces pays n'avaient qu'une stratégie purement défensive ou négative. Dans une formule quelque peu caricaturale, j'avais même déclaré que quelques-uns de ces pays savaient bien ce qu'ils ne voulaient pas, mais ne savaient guère ce qu'ils voulaient ou qu'ils doivent vouloir. C'était évidemment exagéré puisque les pays en développement n'ignoraient pas que la libéralisation du commerce agricole était leur dénominateur commun. Ce qui était vrai par contre, c'est qu'en dehors de la réforme des normes sur l'agriculture, très peu de ces pays avaient des propositions de leur intérêt à présenter. Ils manquaient souvent des compétences analytiques pour élaborer, à partir de leur réalité économique, des propositions de négociation dotées d'une solide base commerciale et légale, qui serviraient de contrepoids aux demandes des pays plus avancés et contribueraient à redonner un minimum d'équilibre aux négociations.

Il y a dix ans, la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED) lançait ce que nous avons baptisée 'l'agenda positif' ou 'proactif' pour les négociations. Son ambitieux objectif était de donner à chaque pays les moyens et les capacités de formuler sa propre stratégie de négociation en fonction des avantages compétitifs qu'il peut avoir et de sa possibilité d'offrir certains produits. Aujourd'hui, plusieurs organisations internationales travaillent dans ce sens. Le Cadre intégré en faveur des Pays les Moins Avancés a donné des résultats encourageants, au moins du point de vue des études et des analyses sur les situations concrètes. Néanmoins, le financement des projets sortis de ces analyses reste encore la pierre d'achoppement de tout l'effort. C'est pourquoi il faut envisager de faire de la coopération effective dans le domaine commercial un engagement impératif faisant partie des futures négociations et non pas seulement une déclaration de bonnes intentions sans aucune suite pratique.

Contre la peur des pertes d'emplois, des politiques de compensation

De toutes les peurs, la peur de perdre des emplois est sans doute prépondérante en raison du risque de déstabilisation sociale qu'elle porte en elle. La difficulté ne doit être ni sous-estimée ni minimisée. Des bouleversements passagers ou plus durables du marché de l'emploi ont été observés à maintes reprises dans les

⁴ Un exemple a été l'onéreuse adoption de l'accord sur les normes de propriété intellectuelle 'associées' au commerce, par pression des États-Unis, des pays européens et d'autres pays riches à la Ronde Uruguay du GATT en 1994.

Comment sortir de l'injustice des rapports Nord Sud ?

économies africaines et latino-américaines, où la libéralisation rapide du commerce ne s'est pas accompagnée de la création d'emplois dans d'autres secteurs ou d'un renforcement des dispositifs de protection sociale. La crainte de ces conséquences négatives s'est vue aggravée aujourd'hui à cause de la concurrence de la Chine dans les industries intensives en main d'œuvre.

La seule façon efficace de contrer ce type de peur est de prendre des initiatives concrètes et adéquates dans chaque cas. Aux États-Unis, on a toujours prévu, depuis la présidence de John F. Kennedy il y a plus de 40 ans, des lois sur l'ajustement commercial qui visent à servir de complément social aux grandes négociations. Dans la version la plus récente adoptée en 2002, en même temps que le mandat de négociation accélérée des accords commerciaux et comme condition préalable obligatoire pour l'approbation de ce mandat, cette loi consacre des millions de dollars au recyclage des travailleurs qui perdront leur emploi à cause des accords, à leur entraînement et rééducation, à l'assurance santé et aux retraites. Si l'économie la plus compétitive et avancée au monde considère ces mesures d'ajustement comme un outil indispensable de la libéralisation des échanges, la communauté internationale ne serait-elle pas fondée à envisager un programme comparable d'aide multilatérale, de la Banque Mondiale par exemple, pour les pays pauvres qui ne disposent pas de moyens financiers pour le faire eux-mêmes ?

Il y a d'autres risques de nature comparable. Quand un accord en cours de négociation doit se traduire par une hausse substantielle des dépenses pour les pays en développement (comme dans le cas très connu de l'accord sur la propriété intellectuelle), il faut intégrer ces dépenses dans le calcul du ratio coûts-avantages dont dépend l'établissement d'équilibre dans les négociations. On peut aisément trouver des situations similaires : certains pays craignent, en conséquence de nouveaux accords, d'être pénalisés outre mesure par l'érosion des marges de préférence dont ils jouissaient auparavant ; d'autres, importateurs nets de produits alimentaires, ont peur d'une augmentation de leur facture d'importation, si les produits agricoles subissent une élévation de prix après la suppression des subventions. Il ne serait pas juste que quelques-uns des pays les plus pauvres au monde soient obligés de payer un prix exorbitant au nom de la libéralisation du commerce. Il faut que l'ensemble de la communauté internationale et les économies destinées à récolter les bénéfices de ces efforts puissent offrir une compensation à ceux qui en feront les frais.

La peur de ne pas être préparé à la concurrence

Pour les producteurs dépendants essentiellement d'un nombre limité de matières premières – et ils sont de loin la majorité, même parmi quelques-uns des grands d'Amérique Latine et d'Afrique – l'avantage qu'ils pourront espérer tirer des négociations commerciales n'est pas évident. La raison est facile à comprendre : les négociations ne concernent que les produits où existent encore des barrières tarifaires aux exportations – ce qui n'est pas le cas de la plupart des produits primaires de tarif zéro ou presque : café en grain, cacao, pétrole etc. Les problèmes principaux des matières premières sont de nature différente et n'ont jamais fait partie des agendas du GATT ou de l'O.M.C. : ce sont la tendance à la surproduction et à l'offre excédentaire, l'instabilité excessive des prix, et la réduction progressive du pourcentage du prix final qui revient au producteur. La problématique des matières premières a été oubliée pour le moment à cause de l'effet de l'augmentation énorme de la demande chinoise, mais elle reviendra, tôt ou tard. Les pays qui font face à ces situations devraient en priorité diversifier et renforcer leur secteur productif en investissant, notamment dans les manufactures ou services plus simples, dans la valeur ajoutée à leurs produits primaires, la technologie et les compétences de gestion.

La diversification et l'amélioration de l'offre sont les conditions indispensables pour devenir capable de participer efficacement à la concurrence internationale. Il faut se rendre compte que la concurrence est un jeu qui dépend, comme dans tous les jeux, de trois éléments : des règles justes, d'un arbitre impartial et de l'entraînement. L'Organisation Mondiale du Commerce est compétente pour remplir les deux premiers rôles, mais il n'existe aucune institution internationale ou programme spécifiquement conçus pour éduquer les pays pauvres dans le jeu concurrentiel. Sans un effort soutenu dans ce sens, les accords de commerce ne seront jamais capables de réaliser leur promesse. Dans le meilleur des cas, une négociation réussie ne peut qu'ouvrir une opportunité d'exportation, mais pour tirer profit de cette opportunité, il faut posséder des conditions satisfaisantes d'offre, c'est-à-dire les produits demandés par le marché à des prix et des qualités compétitifs.

Toutes ces peurs disparaîtraient en grande partie si les grandes négociations commerciales s'accompagnaient, surtout pour les pays les plus pauvres et vulnérables, d'études sur leur probable impact sur l'emploi et d'autres conséquences sociales. Il s'agit d'une idée simple et similaire à ce qui se pratique déjà aujourd'hui en matière d'impact environnemental des grands travaux d'infrastructure. Il est impossible de nos jours de lancer un grand projet de travaux publics sans présenter préalablement l'étude des implications probables sur l'environnement. Pourquoi ne prendrait-on pas des précautions comparables pour évaluer l'impact social de la libéralisation des échanges ? Conduite dans un souci d'équilibre et de responsabilité, une approche de ce type aiderait beaucoup à dissiper les craintes, donnerait confiance dans le système commercial et permettrait une meilleure intégration des petits pays au système économique global.

Comment sortir de l'injustice des rapports Nord Sud ?

‘Le salut par les pauvres’, selon Georges Bernanos

J’ai insisté, au début de cette intervention, sur la complexité des rapports Nord-Sud et sur l’inadéquation de les réduire à leur seule dimension de justice et de moralité. Apprendre à maîtriser la complexité des sociétés modernes constitue précisément l’essence du processus continu d’éducation et d’apprentissage qu’on appelle développement. Beaucoup des problèmes objectifs que j’ai décrits relèvent plus de cette dimension de maîtrise de la complexité que d’autres aspects. La fertilisation croisée ou réciproque d’idées, d’expériences et d’apports d’aide est la meilleure manière d’aider les pays du sud à faire cet apprentissage de la transformation constructive. Cette fertilisation doit être réciproque. Dans un très beau texte intitulé *Patientia Pauperum*, que Georges Bernanos a écrit en septembre 1942, au milieu de son long exil au Brésil pendant la Seconde Guerre Mondiale, il disait : « Je crois que le monde sera sauvé par les pauvres ». Il ajoutait : « ils le sauveront sans le vouloir, ils ne demanderont rien en échange, faute de connaître le prix du service qu’ils auront rendu (...) ils continueront comme auparavant de discuter avec le pharmacien, le boulanger, l’épicier, le propriétaire, de mettre au point, chaque fin de mois, leurs prodigieuses combinaisons, ils s’efforceront de poser correctement des problèmes aussi absurdes que la quadrature du cercle (...) La tradition de l’espérance est entre les mains des pauvres, ainsi que les vieilles ouvrières de Bruges gardent le secret d’un point de dentelle que les mécaniques ne réussiront jamais à imiter. »

Bernanos savait que, ni la correction des injustices, ni l’éducation pour la complexité, ne pourraient jamais suppléer ou faire abstraction de l’effort essentiel et prioritaire des pauvres eux-mêmes, de chaque société, de sa volonté de transformation et de sa capacité de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour y parvenir. C’est pourquoi dans un autre texte où il prenait congé de mon pays, il évoquait la résistance des enfants pauvres de la Croix-des-Âmes – a Cruz das Almas –, le ‘plus misérable faubourg de Barbacena’ où il habitait avec sa famille : « Le principe de cette résistance humble, inflexible à toutes les forces de mort, écrivait-il, [est] dans ce regard magnifique, plein d’une volonté de vivre humble et farouche, ce regard que je n’ai jamais vu à aucun enfant chez nous. » Et il concluait avec des mots qui nous servent encore d’inspiration, si nous prenons le mot ‘liberté’ comme synonyme de ce rachat, de cette transformation pour dépasser la misère qui reste l’objet de nos préoccupations : « C’est le regard d’un peuple qui ne devra jamais sa liberté qu’à lui-même (...) parce qu’il (...) l’a conquise jour après jour, payée de son labeur obscur, de ses sacrifices sans nombre, de sa patience, de sa foi... »

PASCAL LAMY⁵: Mon intervention sera essentiellement une réaction propos de Rubens Ricupero, d’abord sur le diagnostic qu’il a formulé, ensuite sur les pistes du « comment faire, comment s’y prendre ».

Sur le diagnostic, je suis entièrement d’accord avec lui ; je le trouve même modéré dans sa critique. Je serai pour ma part plus affirmatif : les relations économiques internationales aujourd’hui restent marquées par des injustices insupportables. Rubens Ricupero a présenté l’exemple des subventions américaines au coton. Il aurait pu parler des subventions européennes au sucre de betteraves ; des droits de douane japonais sur le riz ; du textile et de l’habillement, qui pendant longtemps a été un commerce totalement régulé par les pays riches ; du cacao, que les pays riches, dont nous Européens, importons avec 0% de droits de douane quand il s’agit de la matière première, mais avec 10, 20, 30 % de droits au fur et à mesure que la valeur ajoutée monte. Ces réalités ne sont pas des hasards. On les radiographie aisément toujours dans les mêmes cas de figure : ceux où les pays pauvres un ‘avantage comparatif’, selon la terminologie économique, c’est-à-dire lorsqu’ils font mieux, ou moins cher, que des pays plus développés ou plus riches. C’est justement là, dans les secteurs d’activités qui leur permettraient de se développer sur les marchés internationaux, que l’on trouve des droits de douane élevés, des mécanismes d’escalades tarifaires, ou des subventions que les budgets et les contribuables des pays riches sont en état de verser à leurs producteurs, alors que les pays pauvres n’ont bien entendu pas ces moyens.

Cet état de fait n’est pas un hasard. Il est l’héritage d’un monde révolu sur un plan politique, mais pas encore sur le plan économique : le colonialisme. Le colonialisme politique a pris fin dans les années 60 du siècle dernier ; le colonialisme économique n’a pas encore pris fin cinquante ans plus tard. C’est une réalité qu’il faut caractériser comme telle, et en analyser à la fois les éléments et les origines. Certes, dans la situation économique, politique, sociale, humaine de beaucoup de pays en développement, tous les problèmes ne se réduisent pas à cette injustice liée à l’environnement international. Il y a bien d’autres injustices, conséquences des guerres, des difficultés de gouvernance, de la corruption. Mais très souvent, les inégalités et injustices internationales servent aux dirigeants de ces pays de prétexte pour ne pas s’occuper de ce qui ne va pas « à la maison ». Aussi longtemps que l’attention et le discours politique – et chacun sait que le discours politique est fait de figures souvent rhétoriques – sont focalisés sur l’injustice internationale, les autres problèmes ne sont pas non plus affrontés. La question et le règlement des injustices dans le système international ne sont donc pas sans lien avec les difficultés domestiques de ces pays.

⁵ Pascal Lamy, ancien Commissaire Européen, est le directeur général de l’Organisation Mondiale du Commerce, dont le siège est à Genève.

Comment sortir de l'injustice des rapports Nord Sud ?

Comment faire ?

Mes propos iront dans le même sens que Rubens Ricupero. Je le rejoins notamment dans la distinction qu'il convient de faire entre la nécessité de changer les règles du jeu de l'échange international, économique, commercial, et la question de savoir si, une fois ces règles changées, les capacités des pays en développement en seront effectivement augmentées. Le changement des règles du jeu, c'est ce que nous essayons de faire à l'Organisation Mondiale du Commerce. C'est le mandat de base de cette grande négociation multilatérale commencée il y a cinq ans, et dont l'objectif principal est de rééquilibrer par la négociation notre système commercial mondial. Dans un système dominé par une molécule de base, l'État Nation souverain, on ne peut en effet faire évoluer les règles que par la négociation ; il n'y a pas d'autorité supérieure ou suprême qui pourrait en décréter le changement. Et la guerre, qui a longtemps été le seul moyen de changer l'équilibre des relations internationales, n'est plus, du moins officiellement, un moyen de gestion des relations économiques internationales ! Il faut donc négocier et renégocier, et pour cela, faire des compromis, afin que les gouvernements des États membres de cette organisation internationale puissent ensuite les faire valider par leur Parlement.

Le moraliste, l'économiste, le philosophe diront sur le coton des choses aussi justes que celles que nous a dit Rubens Ricupero. Le politique, américain par exemple, se demandera lui comment faire pour que la réduction des subventions au coton reçoive l'agrément d'un Parlement composé de deux chambres, et où les producteurs de coton, même peu nombreux, sont formidablement bien représentés. Telle est la réalité politique dans laquelle nous devons entrer si nous ne voulons pas verser dans l'angélisme – qui consiste à caractériser les injustices, à les regretter, sans être en mesure d'agir véritablement. L'essentiel est bien à un moment d'accepter de mettre les mains dans le cambouis politique.

Rubens Ricupero l'a aussi dit, et je suis d'accord avec lui : à supposer que l'on ait rééquilibré les règles du commerce international – il faut le faire, nous sommes en train de le faire et, si la négociation réussit, nous l'aurons fait ! Si elles échouent, elles resteront en l'état, avec les conséquences que l'on vient de voir – il demeure beaucoup à faire. Prenons un exemple : je suis producteur de fleurs coupées au Rwanda ; j'ai en ligne de mire trois superbes marchés pour les fleurs coupées – les États-Unis, l'Europe et le Japon. J'ai obtenu à l'O.M.C., à la suite de la fin de ce cycle de négociations, un tarif zéro pour mes fleurs coupées. Il se trouve simplement que les États-Unis, l'Europe et le Japon ont tous trois adopté une norme de protection de la santé publique qui prévoit un maximum de résidu de pesticides dans les fleurs coupées. J'aurai beau avoir en perspective un beau marché, zéro droit de douane, mes fleurs ne passeront pas la frontière parce que moi producteur rwandais, je ne sais pas ou je n'ai pas les moyens de contrôler, le niveau de pesticide de mes fleurs. On met là concrètement le doigt sur la nécessité d'aller jusqu'à penser à ce type de situation. Le Rwanda n'aura pas le capital nécessaire pour trouver les deux ou trois millions de dollars ou d'euros qui lui permettrait de s'équiper de la technologie de contrôle des pesticides. C'est là que nos systèmes d'aide au développement se voient les doigts bien gourds, et qu'il faut sans doute repenser, à la lumière de ces éléments de capacité, un certain nombre de nos méthodes. Et c'est là que sur le terrain, la société civile, les organisations non gouvernementales, toutes celles et tous ceux qui font les efforts qu'ils font dans les pays en développement, sont souvent beaucoup plus proches de la réalité de ces nécessités que les grandes organisations, quel qu'en soit le siège.

En conclusion,

Je terminerai par quelques observations. La première, c'est qu'il y a dix ans, il était encore politiquement correct, et à peu près exact, de parler de relations Nord Sud. Ce n'est plus vrai aujourd'hui. Il y a dans le monde d'aujourd'hui plusieurs Nord et plusieurs Sud. La Chine n'est pas le Sénégal, l'Inde n'est pas le Laos, le Brésil n'est pas le Lesotho. Le monde a changé de ce point de vue. Les visions politiques ont toujours un temps de retard, mais c'est une réalité qu'il faut bien reconnaître et partager. Deuxième observation : le temps n'est plus non plus où l'on pouvait, par exemple aux Semaines Sociales de France, passer une matinée à réfléchir sur les inégalités et l'injustice à l'intérieur de nos frontières d'abord, puis, après la pause, sur le plan international. Il n'y a plus aujourd'hui de séparation entre les injustices du monde et les nôtres. C'est d'ailleurs – troisième observation – ce qui caractérise la mondialisation : tous ces sujets sont maintenant connectés, branchés les uns aux autres. Nous vivons une phase d'expansion du capitalisme de marché comme on n'en a pas connu beaucoup au cours de l'histoire de l'humanité, avec cette force considérable que nous avons vu opérer lors de la première révolution industrielle, en tout cas sur le continent européen. Nous en connaissons les forces et les faiblesses, les avantages et les inconvénients, les bénéfices et les coûts. Nous savons qu'il y a un potentiel de gain considérable ; nous savons aussi que ce système sait se nourrir et se développer sur des injustices, et donc qu'il faut le maîtriser. Je crois, pour ce qui me concerne et après quelques années à Bruxelles et aujourd'hui à Genève, qu'on ne peut pas ne pas chercher à domestiquer et réformer le capitalisme de marché au plan international. Ceci suppose que l'on revoit sérieusement les bases théoriques, légales, philosophiques, juridiques du système international dans lequel nous vivons. Nous ne pourrions pas traiter ces questions d'injustices ni au plan domestique, ni au plan international, avec cette rémanence du concept d'État Nation qui n'a à vrai dire jamais été

Comment sortir de l'injustice des rapports Nord Sud ?

sérieusement révisé depuis 1648 – cela fait quand même très très longtemps ! Rester aussi longtemps sur ces bases philosophiques antiques me paraît dangereux. Enfin je suis persuadé, je l'ai dit devant d'autres auditoires et dans d'autres circonstances, et je le redis ici : tout ceci devrait nous conduire à remanier probablement quelque peu l'enseignement social de l'Église qui, de mon point de vue, devrait tenir compte de ces changements très profonds, très nombreux et très importants pour l'avenir.

Débat

– *De nombreuses questions de participants portent sur la corruption et sur l'utilisation et l'utilité de l'aide internationale. L'O.M.C. a-t-elle une crédibilité devant cette dérive ?*

Pascal Lamy : Il existe tout un travail, notamment d'organisations non gouvernementales comme *Transparence internationale*, qui a conduit à une prise de conscience et à des progrès très nets dans un certain nombre de pays. Pour ce qui concerne l'O.M.C., nous avons un rôle à jouer, en particulier par la simplification et l'amélioration de la transparence des procédures douanières. Un système douanier automatisé crée moins de tentations qu'un système non automatisé ; des règles publiées et connues par tous sont beaucoup moins propices à la corruption que des règles qui changent tous les jours et sont entre les mains d'une personne inconnue. Il y a beaucoup à faire, mais le concept essentiel du point de vue de la gouvernance, c'est celui de l'amélioration de la transparence.

Rubens Ricupero : La lutte contre la corruption joue un rôle important, surtout de la part des organismes financiers. La Banque Mondiale y attache désormais une haute importance, et d'autres organismes financiers ont beaucoup de pouvoir sur ce point. Les pays en voie de développement ont besoin désespérément des financements extérieurs, et il y a une raison logique d'établir un lien entre les crédits accordés et la lutte contre la corruption, parce que très souvent, ces crédits sont détournés lorsque celle-ci domine. En même temps, il faut se garder de croire que tous les pays en voie de développement sont corrompus. Si on consulte la liste établie par l'O.N.G. *Transparence Internationale*, on constate par exemple que le Chili est classé bien plus haut que l'Espagne, premier pays de la Méditerranée qui y apparaît. Le Chili est dans une situation bien plus transparente que l'Italie. C'est vrai aussi du Costa Rica. D'autres pays en Afrique sont aussi plus ou moins exemplaires. Il ne faut donc pas généraliser. L'existence de la corruption n'est pas un argument à opposer à l'utilité de l'aide. Il faut étudier chaque cas, et bien sûr combattre avec beaucoup de force la corruption là où elle existe, comme on doit combattre les violations des droits de l'homme ou les atteintes à l'environnement.

Personnellement, même si je suis citoyen d'un pays en voie de développement, je m'inscris parmi ceux qui sont une exception : je considère les pressions extérieures, et même les sanctions, justifiées et très utiles. Par exemple, lorsque je regarde l'histoire de mon pays, je sais que le Brésil n'a mis fin à la traite des Africains qu'en raison de la pression internationale énorme qui, à partir d'un certain moment, est devenue insupportable. Je pense que dans tout ce qui touche les valeurs humaines, il y a quelque chose de plus élevé que la valeur de la souveraineté nationale. Il faut évidemment se garder d'utiliser ces causes pour des objectifs politiques moins nobles. Mais si la cause est noble, il ne faut jamais hésiter à exercer des pressions. On a vu ce qui se passe dans mon pays : j'ai été au Brésil le premier ministre du nouveau ministère de l'Environnement et de l'Amazonie. Un phénomène qui nous a beaucoup préoccupé au ministère il y a une douzaine d'années, c'était justement la destruction de la forêt par les plantations de soja. Maintenant, avec les pressions des O.N.G. sur le marché du soja, les grandes compagnies exportatrices de soja ont décidé de ne plus acheter du soja originaire de la région où la forêt a été détruite. C'est un des exemples intéressants du bon usage du marché. Dans ces questions là, l'existence des O.N.G. est indispensable, parce qu'une organisation comme l'O.M.C. ou d'autres, doit obéir à ses gouvernements. Mais les O.N.G. ont un pouvoir sur les opinions publiques qui va au-delà des gouvernements.

– *À Pascal Lamy : ne vous sentez-vous pas bien seul à l'O.M.C. quand on voit la pression et la force des grands pays, et notamment des États-Unis ?*

Pascal Lamy : La pression des grands pays à l'O.M.C., bien sûr qu'elle existe, c'est évident. Mais l'O.M.C. n'est ni le F.M.I. ni l'O.N.U. Ce n'est pas le F.M.I. parce les pays ne sont pas représentés dans un conseil d'administration en fonction de leur richesse. Ce n'est pas non plus l'O.N.U. car l'O.M.C. n'a pas un Conseil de sécurité. Tous les pays autour de la table de l'O.M.C. ont droit de veto. Il faut donc se mettre d'accord par consensus. Les pays les plus puissants pèsent bien sûr davantage que les petits comme Panama ou Singapour. Mais si un pays veut faire obstacle à une négociation pour des raisons qui lui sont propres, il le peut.

– *L'appel à ce que les pays pauvres se prennent en main a déjà commencé : on a vu dans les négociations récentes des alliances nouvelles, entre le Brésil et l'Inde par exemple. Cela change-t-il la donne dans les débats ?*

Pascal Lamy : Le monde à l'O.M.C. a effectivement complètement changé depuis vingt ou trente ans. Il y a vingt ans, des pays comme le Brésil ou l'Inde existaient, mais les négociations qui ont conduit à la conclusion des huit cycles entre la seconde guerre mondiale et 1990 étaient surtout une partie de tennis entre les États-Unis

Comment sortir de l'injustice des rapports Nord Sud ?

et les Européens. Ce monde est révolu. Il y a effectivement des alliances comme celle qui réunit le Brésil, l'Inde, l'Afrique du Sud, l'Indonésie, la Chine qui désormais pèsent de leur poids d'aujourd'hui autour de la table. Même si, provisoirement, les États-Unis et l'Europe représentent un petit 40 % du commerce mondial à eux deux, ces pays émergents ont un poids, une dynamique, une volonté politique qu'ils n'avaient pas il y a certaines années. Cela ne pose pas seulement problème aux puissances plus anciennes, mais aussi aux autres petits pays en développement. Le G20, qui réunit tous ces pays, a été créé au moment de la conférence ministérielle de Cancun il y a quelques années. C'est le lendemain matin que le G90, qui regroupe les pays africains et les pays les moins avancés, a été créé : ceci est bien le signe que, y compris entre les pays en voie de développement, et même si c'est encore politiquement incorrect de le dire, les forces politiques sont différemment configurées de ce qu'elles étaient il y a 10 ans.

– L'émergence de la Chine préoccupe. Est-il normal de laisser certains pays comme la Chine détruire des emplois en Europe ou ailleurs grâce au dumping social ? L'O.M.C. ne devrait-elle pas exiger le respect de certaines règles sociales et de la dignité humaine ? Ne devrait-on pas aussi établir une solidarité entre les pays bénéficiaires des délocalisations et les habitants des pays les subissant ? Certains s'inquiètent enfin de l'implantation de la Chine en Afrique et de ses conséquences. Qu'en pensez-vous ?

Rubens Ricupero : Il est évident que la Chine joue un rôle ambivalent, mais je crois que ce qui prédomine est positif. La Chine est la source de demandes extraordinaires pour les importations. Elle a beaucoup à voir avec la croissance de l'économie mondiale, avec l'amélioration du cours des matières premières, etc. À mon sens, le principal problème avec la Chine n'est pas la question de la main d'œuvre, mais le taux de change, c'est-à-dire le manque de transparence dans la valeur de la monnaie. C'est ce qu'il faut tenter d'éclairer. Par rapport aux normes environnementales ou de droit du travail, je suis à nouveau une exception : je pense qu'il doit être possible de trouver un jour un dénominateur commun à l'Organisation Mondiale du Commerce pour établir une liaison entre les dimensions commerciales d'une part et le droit du travail et les préoccupations environnementales d'autre part. Mais il faut le faire d'une façon qui évite l'instrumentalisation de ces préoccupations en protectionnisme masqué.

Pascal Lamy : Il est vrai que dans le système de capitalisme de marché que nous vivons, les Français ont peur des Polonais, les Polonais ont peur des Turcs, les Turcs des Indiens, les Indiens des Chinois, et si ça peut vous rassurer, les Chinois du Sud ont peur des Chinois du Nord. C'est une réalité que la division internationale du travail se fait sur des différences, et notamment des différences salariales. En matière d'habillement ou de technologie, les Chinois ont non seulement un avantage comparatif compte-tenu du niveau de leurs salaires, mais en plus, ils deviennent plus productifs. Très souvent, la différence de salaire correspond à une différence de productivité ; ce n'est plus forcément le cas avec la Chine. Mais il est vrai aussi que les Chinois qui s'enrichissent importent beaucoup. Comme dans le modèle de l'économiste Ricardo, on achète des chemises et des T-shirts, et on vend des Airbus et des services d'assurance. C'est une forme de division du travail vers laquelle on va. La question est de savoir si elle est stable ou non. Il y a un énorme déplacement des diverses productions oui, mais avec un ensemble qui croît et qui est un plus pour tout le monde. La répartition de ce plus est une question importante, mais elle n'est pas de l'ordre de la gouvernance d'un système économique international. Par contre, ce qui est juste aussi, de mon point de vue, c'est de se poser la question : doit-on se faire concurrence sur tout ? N'y a-t-il pas, comme le prévoit, l'Organisation Internationale du Travail, un socle minimum – interdiction du travail des enfants, minimum de droits syndicaux, parité salariale homme / femme – sur lequel s'accorder pour ne pas se faire concurrence ? Comment alors se donner les moyens de faire respecter ce socle minimum sur lequel on se serait accordé ? Cette question a été mise sur la table à l'O.M.C. ; ce sont les pays en développement qui s'y sont opposés. Aussi longtemps que ce sera le cas, les décisions de l'O.M.C. étant prises par consensus, ce sujet n'avancera pas. Mais relevons que les pays en développement s'y sont opposés par crainte qu'un tel débat amène avec lui un protectionnisme social de la part des pays riches.

– L'O.M.C. a-t-elle de bonnes relations avec l'Organisation Internationale du Travail ?

Nous allons publier ensemble dans quelques semaines un travail commun à nos deux organisations sur l'impact de l'échange commercial et de la division internationale du travail sur l'emploi. J'ai pris cette initiative avec Juan Somavia, le Directeur Général de l'O.I.T., mais je suis – fonctions obligent – sous la surveillance extrêmement vigilantes des États membres de l'O.M.C. qui veillent à ce que ce type de travail ne prenne pas une trop forte portée politique à laquelle ils seraient en droit d'objecter.

Un point que je voudrais souligner en conclusion devant les critiques de la part de plus en plus vaste de l'activité humaine soumise à l'activité marchande : il y a là pour les Semaines Sociales une réflexion à mener sur les autres dimensions que la monnaie et le marchand dans l'échange économique. Il faut revenir à quelque chose d'aussi fondamental que la place du don !