

Discours de M. Michel Camdessus

Forum OCDE/CEPII

Cité des Sciences – Mardi 15 mai 2001

L'occasion est bonne d'évoquer la relation entre l'ouverture commerciale et la réduction de la pauvreté. Nous sommes en effet, je l'espère, à la veille d'un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales. Malheureusement, un dialogue de sourds s'est établi entre pays industriels et pays en développement. Les pays industriels, unanimement, nous disent qu'ils veulent ce nouveau cycle de négociations commerciales parce qu'il peut contribuer au développement durable et à la réduction de la pauvreté : cette affirmation sera certainement reprise en lettres d'or par le prochain communiqué de la conférence ministérielle de l'OCDE. Cette affirmation implique quelque courage car la fraction la plus bruyante de leur opinion publique a quelque doute sur l'ouverture commerciale, en particulier dans mon pays. Les pays en développement s'en tiennent à une position loin d'être homogène et unie ; c'est par un scepticisme de bon aloi. Ici ou là, la tentation d'un repli sur soi n'est pas loin tout comme celle de reporter à des jours plus propices cette négociation. Il est donc important de réfléchir à l'importance de l'enjeu de telles négociations, à un moment où nous sommes tous confrontés à la nécessité de contenir les risques et de profiter des chances offertes par la mondialisation. Il est donc important de se demander quelle est l'origine de ce malaise.

Comme le temps de parole qui m'a été imparti est fort bref et comme j'ai consacré beaucoup de temps et d'énergie pendant 13 ans à m'occuper d'ouverture commerciale et de lutte contre la pauvreté, je préfère aujourd'hui consacrer les quelques minutes qui me sont réservées, non pas tellement à ces deux sujets mais à un troisième qui est essentiel si l'on veut que la connexion entre l'ouverture commerciale et la réduction de la pauvreté s'opère effectivement, je parle des changements nécessaires dans la gouvernance globale pour leur succès. Il s'agit d'un sujet, je le sais bien, pour lequel nos gouvernements au Nord comme au Sud ont tendance à penser qu'il n'est guère urgent de s'y consacrer. Je pense, au contraire, que si nous ne montrons pas maintenant que nous sommes prêts à nous engager sérieusement dans cette réflexion sur la gouvernance mondiale, nous risquons l'échec de ce nouveau cycle commercial.

Permettez-moi de revenir sur chacune de ces propositions, étant entendu qu'il n'y a qu'une seule question qui mérite de retenir notre attention : "Que faire pour que

l'intégration commerciale serve à réduire la pauvreté et à accroître les chances du développement durable ?".

Commerce et développement vont naturellement main dans la main. Et pourtant Seattle a échoué et nul n'est prêt à parier sur ce que pourrait donner aujourd'hui un nouvel essai de négociations commerciales qui commencerait demain. Que faire pour qu'au lieu d'échouer, il réussisse et à quelles conditions ?

Cette alliance du commerce et de la réduction de la pauvreté est bien établie par l'histoire des deux derniers siècles, et plus particulièrement des cinquante dernières années d'efforts vers plus de libre échange. Les chiffres surabondent pour le montrer. Le dernier Global Economic Prospect Report de la Banque Mondiale a réussi à montrer que si l'on laisse de côté les pays en conflit ou affectés par des conflits, et les pays qui ont été profondément déstructurés par l'éclatement de l'Union soviétique, pour tous les autres pays pendant cette décennie des années 90 où les crises systémiques ont abondé, la croissance a été positive d'un point à peu près partout, et elle l'a été nettement plus dans les pays qui se sont engagés plus hardiment sur la voie de l'ouverture commerciale. Ceci confirme ce que nous soupçonnions. De plus, on peut établir qu'il y a des réservoirs de croissance importants pour les pays prêts à jouer le jeu de l'ouverture commerciale avec ardeur. Tout le monde se souvient certainement des chiffres impressionnants que Mike Moore a cités récemment, à l'occasion d'un discours à Londres, montrant que si l'on baissait d'un tiers les barrières aux échanges dans l'agriculture, les produits manufacturiers et les services, le gain pour l'économie mondiale s'établirait à 613 milliards de dollars ; cela équivaldrait à lui ajouter une économie à la taille du Canada. Il ajoutait que si l'on éliminait toutes les barrières aux échanges, on lui ajouterait presque 2000 milliards de dollars, c'est-à-dire 2 fois la Chine. Il y a de quoi rêver. Cela ne se fera pas évidemment et il nous faut nous résigner à ce que les choses ne soient pas si simples et que l'ampleur de la relation positive entre ouverture et développement soit très inégale et très dépendante d'une multiplicité d'autres facteurs. Nous retrouvons ici toutes les raisons qui expliquent le scepticisme des pays en développement au vu de ce qui s'est passé au cours des 15 ou 20 dernières années. Certains ont été les victimes de leur politique de change. Nous avons vu comment l'état des infrastructures, de leur spécialisation ou des politiques de spécialisation qu'ils avaient choisies ou, tout simplement, leur situation géographique, les mettaient parfois dans une position qui ne leur permettaient pas de bénéficier de l'ouverture commerciale, avant même de parler de toutes les conséquences négatives des barrières au commerce imposées par les pays industriels, particulièrement dans le domaine des subventions à l'agriculture, et enfin toutes les distorsions au commerce qui ont affecté plus particulièrement les pays les plus pauvres et ont en réalité freiné ou empêché leur diversification vers des secteurs à plus haute productivité. En réalité, l'ouverture commerciale -pour avoir toute chance de servir la réduction de la pauvreté et le développement durable- doit s'accompagner chez les pays en développement de politiques d'ajustement structurel difficiles et ces politiques ne peuvent être acceptées comme nécessaires par leur opinion publique que si elles sont accompagnées par un soutien -ou en tout cas par une attitude beaucoup plus positive que jusqu'ici- des pays industriels. Pour gagner dans l'opinion publique le soutien durable nécessaire à la mise en œuvre de toutes ces politiques d'adaptation à un cadre plus ouvert, ces politiques doivent être perçues comme partie intégrante d'une politique de croissance centrée sur la réduction de la pauvreté. Voilà ce qui nous explique ce qui s'est passé à Seattle. Ce

n'est que si le commerce et son ouverture apparaissent comme une condition nécessaire d'un véritable développement durable pour toutes les catégories sociales des pays en développement, avec l'appui des pays industriels, qu'un nouveau cycle commercial aura des chances d'aboutir.

Mais revenons tout de même à l'expérience qui a tellement frappé les esprits, des réunions de Seattle. Maintenant que les clameurs se sont calmées, tout le monde est d'accord pour reconnaître que si Seattle a échoué, ce n'est vraiment pas par hasard. Ce n'est pas seulement parce que la négociation avait été aussi mal préparée que possible. Ce n'est pas seulement parce que le calendrier politique aux Etats-Unis et le calendrier de la négociation n'étaient pas, usons d'une litote, en parfaite harmonie. Ce n'est pas parce qu'il y a eu du désordre dans les rues. Aucune de ces raisons n'explique l'échec. Sa raison se trouve dans le fait qu'il a suffi que les gens soient réunis, que le dossier soit sur la table, pour que l'on mesure mieux six éléments majeurs :

- D'abord que les problèmes systémiques de notre temps ne peuvent être ramenés à leur seule dimension commerciale ou financière. Tous les problèmes les plus importants de notre temps ont une dimension sociétale importante. Ils ne peuvent plus être ramenés à un round commercial.
- Parmi tous les problèmes systémiques de notre temps qui peuvent déstabiliser à tout moment la société et l'économie mondiale, le plus dangereux, comme l'a si bien dit l'ancien ministre des finances du Mexique, M. Gurria, la « menace systémique ultime est aujourd'hui la pauvreté ». Il devient donc essentiel de démontrer que l'ouverture commerciale et la réduction de la pauvreté cheminent de concert.
- La solution de problèmes, dont je viens de dire qu'ils dépassent de partout l'orbite commerciale, ne peut être abandonnée aux seuls ministres du commerce, quelles que soient leurs compétences, leur dévouement au bien public mondial. De la même manière qu'on ne pourrait pas les abandonner aux seuls ministres des finances ou du développement.
- Plus que jamais dans ces conditions, un cycle commercial doit être situé, non pas dans la seule perspective des balances commerciales ou même des balances de services, mais dans la perspective d'une politique globale du développement.
- Dans un monde confronté aux forces de la globalisation, les méthodes de négociation commerciales héritées du GATT (et elles ont rendu de grands services pendant 50 ans), le "donnant-donnant" des concessions, les réunions intimes, privées, restreintes du Salon Vert, ces méthodes là ont fait leur temps !
- De tout cela, les pays en développement sont maintenant parfaitement conscients et ils savent parfaitement bien qu'il ne peut y avoir d'accord commercial significatif sans leur participation et leur adhésion effective.

Supposons que ces leçons soient non seulement entendues mais bien intégrées par ceux qui nous gouvernent, ce serait d'une politique de développement dans l'ouverture commerciale que nous serions en train de parler, plutôt que d'un cycle commercial du développement. Il faut en tout cas que si un nouveau cycle est lancé, il tienne ses promesses, et pour cela il faut évidemment prendre l'exacte mesure du poids des pays en développement dans cette négociation, de l'ampleur de leur problème, mais aussi des efforts financiers et institutionnels à consentir pour que la négociation ait des chances d'aboutir.

Ceci m'amènerait, si le temps me le permettait, à regarder en détails ce que pays en développement et pays industriels doivent faire pour qu'une négociation commerciale ait des chances de contribuer effectivement à la réduction de la pauvreté et au développement commercial. Je vais passer rapidement sur cette partie de mon propos pour pouvoir évoquer plus en détail de ce que je crois être la condition majeure du changement dans la gouvernance globale.

Vous savez très bien en réalité ce que doit être -dans cette perspective d'une négociation commerciale pour la réduction de la pauvreté- la contribution des uns et des autres. Les pays en développement doivent occuper le "driving seat" ; ce sont eux qui, chez eux, doivent mettre en place les politiques de développement durable, les améliorations de leur propre gouvernance, avant de parler de la gouvernance mondiale ; ce sont là des conditions clefs pour que la réduction de la pauvreté prenne place. Tout cela a été dit et redit. Les pays en développement acceptent tout à fait cette vérité et acceptent de plus en plus de reconsidérer leur politique dans le sens d'un développement durable en acceptant les disciplines macro-économiques et de changements structurels que ceci comporte. Je vois avec grand plaisir que les nouvelles stratégies définies avec eux et leurs sociétés civiles, dans le cadre des nouveaux instruments des institutions de Bretton-Woods, sont de plus en plus admises et en quelque sorte intériorisées par ces pays. Je n'ai pas besoin d'y revenir, je pense que de telles stratégies, qui font tellement de place au renforcement des institutions et à la participation de sociétés civiles, sont des éléments essentiels de politiques qui peuvent donner à l'ouverture commerciale toutes ses chances d'aboutir à une réduction plus rapide de la pauvreté.

Du côté des pays industriels, nous savons aussi qu'ils devront aller beaucoup plus loin de l'état actuel des choses en matière de concessions dans la négociation commerciale. Ils devront apporter une contribution beaucoup plus crédible en matière financière au développement. Ils devront tenir enfin les engagements qu'ils ont pris au cours des dix dernières années pour la réduction de la pauvreté sous toutes ses formes, sans oublier le vieil engagement de consacrer 0,7% de leurs ressources à l'aide publique au développement. Je crois aussi beaucoup qu'ils doivent apporter leur contribution par l'assistance technique à l'intérieur de la sphère commerciale pour faire en sorte que les pays en développement puissent, dans la négociation commerciale, faire jouer, utiliser au mieux toutes leurs cartes. Tous les nouveaux instruments d'une nouvelle architecture financière mondiale, tous les codes et standards de bonne conduite grâce auxquels la transparence, l'homogénéité des comportements devraient être mieux établis en matière financière, tout ceci implique, pour que les pays en développement puissent remplir leur propre rôle, que les pays industriels leur apportent toute l'assistance technique et financière nécessaire. Et cela joue et vaut encore beaucoup plus dans le domaine de l'environnement, où je crois qu'il est acquis au plan de la communauté internationale que les pays

industriels doivent prendre à leur charge les frais que comporte l'adhésion des pays en développement aux disciplines du développement durable en matière d'environnement.

Supposons que tout cela soit acquis. C'est un énorme "si" évidemment ! Mais ceci ne suffirait pas à garantir que la négociation d'un cycle commercial pour le développement aboutisse. Pour qu'elle aboutisse, nous devons être capables de réexaminer la manière dont est conduite la gouvernance mondiale. Notre système date de l'immédiat après-guerre. Il a rendu de grands services, qu'il s'agisse des instruments nés de la charte de San Francisco ou de celle de Bretton Woods, mais nous savons aujourd'hui -et la négociation commerciale jusqu'à ce jour l'a montré-, qu'il y a des domaines où l'on ne progresse pas et où il est pour l'instant très difficile de progresser.

Nous avons d'abord un premier problème autour de l'Organisation Mondiale du Commerce elle-même. Nous avons vu comment elle a bien utilisé ses premières années et comment finalement les sentences de son instrument de règlement des différends ont été admises et ont acquis l'autorité nécessaire. Mais il y a des sujets sur lesquels on achoppe. Il y a les sujets en matière sociale, il y a les problèmes d'environnement, il y a les problèmes de concurrence, il y a les problèmes de l'investissement. Où faut-il et comment faut-il les traiter ? Certes, l'on peut dire, et cela a été la tendance jusqu'ici, que quand les problèmes se poseront, on les traitera dans le cadre de la négociation commerciale, on introduira une clause sociale, une clause en matière d'environnement, etc... Nous connaissons les difficultés que cela soulève. Nous ne pouvons pas mettre sur les épaules d'une seule institution, quelle qu'elle soit, ceci vaudrait de la même manière pour le Fonds Monétaire ou pour la Banque Mondiale, des normes à définir, des responsabilités qui dépassent de partout sa charte constitutionnelle et des moyens dont elle dispose. Je crois qu'il y a mieux à faire en se basant sur le principe de la spécialité des institutions. Ceci veut dire, qu'en matière sociale, si nous voulons trouver un accord entre les pays industriels et les pays en développement, il faudra probablement accroître la capacité de l'OIT à vérifier et à promouvoir elle-même la mise en œuvre des "core labour standards" ; ce n'est qu'à ce prix-là et, si l'on voit que le BIT est équipé pour cela, qu'on évitera une négociation hasardeuse sur une hypothétique « clause sociale ».

Le renforcement des moyens d'action de l'organisation compétente des Nations Unies dans le domaine de l'environnement est également un "must". L'environnement, les règles auxquels il doit donner lieu dans tous les domaines de biodiversité, de changement climatique, de qualité des eaux, etc., tout ceci doit se traduire par des accords, par des conventions. Mais pour éviter que des liens malheureux se fassent entre cette négociation et la négociation commerciale, il faut qu'une institution crédible et convenablement dotée puisse prendre des positions impartiales. Il est clair aussi que, probablement dans le cadre de l'OMC, (mais ceci est certainement matière à négociations), nous devons avancer aussi en matière de règles de concurrence, de législations antitrust et en matière de droit de l'investissement. Il nous faut sortir de l'impasse actuelle, où l'investissement n'est réglé aujourd'hui que par quelques accords bilatéraux de protection des investissements ! Comment s'y retrouver ? Tous ces sujets seront sur la table et cela conduira à revoir la constellation d'institutions créées au moment de la fin de la seconde guerre mondiale, renforcer celles qui méritent de l'être, les coordonner

beaucoup mieux, et elles seront d'autant plus coordonnables que celles qui sont faibles seront renforcées et que leur égalité de statut sera mieux établie.

Enfin, comme les institutions seront séparées, il est bien normal de penser à la manière dont des arbitrages finaux et ultimes, suprêmes allais-je dire, seront rendus entre elles. Comment, de plus, leur fournir des orientations stratégiques d'ensemble, leur communiquer les aspirations de la société mondiale ? Je pense qu'il faudra songer un jour ou l'autre, j'espère vite, à la mise en place d'un organisme de gouvernance globale. Ne me faites pas dire ce que je ne dis pas ! Je n'ai pas dit qu'il fallait mettre en place un gouvernement mondial, mais un organisme au niveau le plus élevé de responsabilité politique pour pouvoir en particulier rendre des arbitrages entre les différentes organisations. Il pourrait ne se réunir qu'une fois par an, avec une représentation légitime du Nord et du Sud. Beaucoup d'idées ont été émises à ce sujet et je ne manque jamais une occasion de saluer les suggestions de mon ami et maître Jacques Delors en ce qui concerne un conseil de sécurité économique. Je suis un petit moins ambitieux que lui, je pense que l'on pourrait imaginer à titre expérimental un organisme composé de chefs d'états et de gouvernements, désignés selon une clé acceptée de représentation -par exemple, puisque nous sommes dans le domaine des affaires économiques et sociales, celle qui régit la composition des organismes de Bretton Woods-. Ceci pourrait nous fournir l'organisme d'arbitrage et d'impulsion politique dont nous avons besoin. Il ne resterait plus qu'à s'assurer, à tous les niveaux, que dans les institutions, dans la préparation et le suivi du travail de ce grand organisme global, la société civile soit associée comme il convient.

Permettez-moi, pour conclure, de répéter ma conviction. Commerce, développement, environnement, gouvernance mondiale sont liés. La mondialisation rend ce lien plus complexe mais plus indispensable encore. Il n'est pas sûr, malheureusement, que la portée de ce que pourrait être un nouveau cycle commercial ait été perçue partout, dans toute son ampleur, et dans les prolongements qu'elle devrait avoir. Je pense qu'il est important de contribuer à cette prise de conscience et d'avancer au plan institutionnel dans cette direction, en gardant bien en mémoire qu'il ne s'agit pas seulement d'obtenir plus de commerce et plus de croissance, mais d'aller vers une croissance de plus haute qualité, qui soit plus juste et harmonisée par des structures de décision plus légitimes.

Je vous remercie.