

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2015

Volume XVI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

INTRODUCTION

LE DÉVELOPPEMENT DU COMMERCE INTERNATIONAL N'EST PAS LA PANACÉE POUR L'ÉMERGENCE D'UN DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE MONDIAL ÉQUILIBRÉ

PAR

JACQUES FONTANEL (*)

En 1995, le triomphe de la pensée économique classique et libérale était couronné par la création d'une Organisation mondiale du commerce (OMC). Il était alors annoncé que cette nouvelle phase des rapports commerciaux entre les Etats produirait des résultats positifs sur l'ensemble des partenaires. Ainsi, un développement économique « généralisé » deviendrait la règle collective, les plus « méritants » économiquement bénéficiant plus que les autres de ce surplus de production de biens et services. Vingt ans plus tard, le marché n'a pas produit les résultats escomptés. Il n'est pas la « martingale » absolue du développement économique élargi et son rôle de « modulateur » assurant à terme l'équilibre général a été démenti par les faits. Les contestations commencent à s'organiser dans plusieurs pays de l'Europe et, si la Grèce quitte la zone euro, une nouvelle crise mondiale financière et économique serait à prévoir. Aujourd'hui, à plus ou moins long terme, tous les pays sont impactés par la crise d'un autre pays, surtout lorsque celui-ci se trouve être dans un espace économique intégré.

Dans ce contexte, Mehdi Abbas et Christian Deblock proposent une réflexion sur l'enlisement de l'Agenda de Doha (2002), qui devait être l'œuvre maîtresse triennale de l'OMC. Or il a fallu attendre 2014 à Bali pour obtenir un résultat médiocre, bien loin des prétentions affichées à l'origine. Plusieurs raisons peuvent justifier cette évolution décevante. D'abord, l'OMC est restée attachée à la non-discrimination, au consensus – qui donne une voix de veto virtuel à tout pays ou groupe de pays – et à la réciprocité, trois principes sans doute aujourd'hui à l'origine de certains blocages dans les négociations. Ensuite, la globalisation économique ne conduit pas au développement généralisé, des rééquilibres apparaissent qui pénalisent les pays développés au détriment des pays à la main-d'œuvre peu onéreuse et des pays producteurs de matières premières et énergétiques. Enfin, les calculs des gains supposés des accords sont décevants et ils mettent en évidence les intérêts conflictuels entre les Etats, les avantages économiques du « libre-échange négocié » n'étant pas

(*) Professeur émérite de l'Université Pierre Mendès France (Grenoble, France).

répartis équitablement. A partir du moment où il existe des bénéficiaires et des perdants nets, les négociations deviennent difficiles. Les intérêts des pays émergents, des pays les moins avancés et des pays développés ne se rejoignent pas toujours, au moins à terme. Aujourd'hui, les pays développés disposent de patrimoines importants que les pays émergents cherchent encore à construire. Si ces derniers produisent plus, ils ne font encore que rattraper le retard de disponibilité du patrimoine national. Les pays développés souhaitent aujourd'hui engager un développement durable, en réduisant notamment la pollution, mais les pays émergents ne souhaitent pas subir de nouvelles obligations avant d'avoir rattrapé les pays développés. Enfin, il existe un fractionnement entre l'intégration commerciale et la fragmentation productive qui modifie les postulats non dévoilés de la pensée classique. La légitimité des politiques nationales est directement contestée, notamment avec la judiciarisation de la diplomatie commerciale. De ce fait, les Etats adoptent des stratégies de *statu quo*, lesquelles conduisent à l'enlisement des négociations multilatérales. Les Etats ne veulent pas perdre toute leur marge de manœuvre et ils s'engagent parfois dans des voies de repli, comme les accords commerciaux régionaux ou certaines formes de bilatéralisme. En outre, la question de l'articulation entre, d'un côté, la stabilité financière et des taux de change d'un côté et, de l'autre, la croissance équilibrée du commerce international se pose, notamment avec le processus de fragmentation de la chaîne de valeur.

Depuis 2002 et le Programme de développement de Doha, l'OMC est engagé dans un processus de rendements décroissants de son action. Mehdi Abbas et Christian Deblock envisagent trois solutions à cette situation : d'abord une analyse des effets de la généralisation des sauvegardes sur la position concrète de chaque pays, ensuite l'orientation du système commercial vers le minilatéralisme ou le plurilatéralisme conduisant l'OMC à devenir un « club des clubs » et, enfin l'acceptation de mesures engageant les pays, mais donnant droit à des compensations financières et d'assistance technique. La régulation commerciale multilatérale suppose la mise en place d'un processus contradictoire de conflit-coopération. Les auteurs mettent en évidence une dissonance entre le régime proposé par l'OMC et un système commercial international dominé par les processus de la globalisation et de l'émergence. Les conflits entre l'augmentation globale de la production et sa distribution sont nombreux et les Etats démocratiques puissants, responsables devant leurs citoyens, développent des stratégies idoines en vue de réguler le système mis en place par l'OMC à leur profit. Si l'OMC est compétente pour gérer l'existant, elle n'est pas en mesure de « répondre aux exigences de la nouvelle géographie de la richesse et de la puissance issue d'une économie internationale de plus en plus intégrée ». Il conviendrait d'institutionnaliser le pluralisme des pratiques multilatérales, de fournir des biens publics mondiaux (comme la sécurité collective), de prendre en compte les enjeux de l'économie politique globale et de lutter contre la pauvreté. Les Etats, face à la complexité de la situation et à

la difficulté à en mesurer les tenants et aboutissants, ne semblent pas souhaiter engager des réformes de structures et de comportements allant dans ce sens, préférant ainsi le *statu quo*.

Pour Antipas Touatam et Jacques Fontanel, le General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) et le Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM ou Comecon) étaient construits, l'un, sur la base du développement du libre-échange, l'autre, sur les fondements de la division internationale socialiste du travail. Avec la création de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), un dialogue entre les deux sphères de la « coexistence pacifique » était mis en place. La nouvelle institution permit aux pays les plus pauvres de disposer d'un avocat, favorable à la décolonisation et à leur développement économique. A l'origine du concept de « Pays les moins avancés » (PMA) comme catégorie onusienne, sur la base de critères d'identification bien définis, elle a défendu au début des années 1980 le concept de « Nouvel ordre économique international » (porté par le « Groupe des 77 »), elle a participé aux négociations sur les réajustements de la dette publique et elle a soutenu la création du Système généralisé des préférences pour exempter, sous certaines conditions, les pays en développement du respect des règles de réciprocité. Elle reconnaissait enfin l'intérêt du recours provisoire au protectionnisme dans certaines situations de crise et l'existence de l'influence mercantiliste des Etats les plus puissants. En 1995, son rôle contestataire, notamment ses prétentions doctrinales sur le commerce et le développement, a été fortement atténué. Face au quasi-monopole des valeurs de l'OMC comme processus de régulation reconnue internationalement, la CNUCED a perdu progressivement son influence. Aujourd'hui, elle engage des activités complémentaires et coordonnées à celles de l'OMC, en coopération étroite avec les institutions de Bretton Woods. Elle est un lieu de débats intergouvernementaux, elle offre une assistance technique aux pays en développement et elle sollicite les avis et l'expertise des organisations non gouvernementales (ONG). Depuis l'apparition des crises économiques récurrentes, la CNUCED émet des restrictions importantes concernant une mondialisation financière jugée périlleuse et elle souhaite favoriser les trajectoires de développement durable et équitable, soucieux des valeurs environnementales, de la santé, de l'éducation et de la sécurité collective. Si l'OMC est encore convaincue dans ses principes que l'expansion du commerce international est un facteur de lutte contre la pauvreté, la CNUCED hésite aujourd'hui à lui emboîter le pas.

Pour Emmanuel Matteudi et Jacques Fontanel, la fameuse « *fin de l'histoire* » proposée par Francis Fukuyama (1), considérant que l'effondrement de l'Union soviétique marquait la victoire idéologique et la suprématie absolue et finale du libéralisme et de la démocratie, n'est qu'une

(1) Francis FUKUYAMA, *The End of History and the Last Man*, Free Press, New York, 1992.

présentation idéologique largement diffusée, mais pas nécessairement pertinente. La théorie de Joseph Stiglitz – qui considère que l'idée selon laquelle, à terme, la croissance profite même aux pauvres est erronée, notamment au regard du concept de justice redistributive –, les analyses d'Amartya Sen (concernant les « *entitlements* », ou droits de chacun, et l'inégale distribution des libertés fondamentales), l'existence d'un « mal développement » (avec la pollution, les dégâts environnementaux, les changements de climat, mais aussi la pauvreté persistante, qui atteint non seulement les pays les moins avancés, mais aussi les pays émergents et les zones marginales croissantes des pays développés) ou les contributions des ONG (concernant la sécurité des personnes et des entités institutionnelles) contestent indirectement cette interprétation de l'histoire. Les grands bénéficiaires de la mondialisation souvent mis en exemple, les « BRICS », connaissent eux-mêmes aujourd'hui des difficultés structurelles graves, qui ne pourront pas trouver de solution dans le commerce international libéral. Si les instances internationales réfutent l'idée selon laquelle le commerce est aussi générateur de pauvreté, la mondialisation n'en conduit pas moins à une logique de spécialisation dans quelques produits d'exportation, accroissant ainsi la vulnérabilité des pays et des régions concernés par les aléas internationaux de la fluctuation des prix, les importations incompressibles et la faiblesse des facteurs d'innovation. Les conflits interétatiques ont d'ailleurs souvent utilisé l'arme économique pour contraindre politiquement ou économiquement un adversaire (boycott, embargo, compétition déloyale, etc.).

L'extrême pauvreté, conçue dans toutes ses dimensions, incluant la faim ou même une alimentation et une habitation inadaptées, mais aussi les déficits en matière de liberté, de sécurité ou de droits de l'homme, concerne aujourd'hui plus d'un quart de la population mondiale. Les personnes exclues n'ont pas les moyens d'une participation à la vie sociale, ni d'une formation efficiente. Dans ce cadre, la concurrence et le marché, qui donnent un pouvoir excessif à ceux qui disposent déjà de moyens matériels et de bagages intellectuels importants, ne s'intéressent guère aux inégalités excessives qui portent en elles les germes fondamentaux de la pauvreté.

Aujourd'hui, les analyses de type « Poverty Lab » valorisent les expériences qui ont pu réussir et stigmatisent celles qui ont échoué. Elles ne recourent pas aux relations internationales pour soigner la pauvreté, elles s'inscrivent dans « le domaine du possible », juste à l'endroit où ce possible peut être trouvé. Les dons de denrées alimentaires issues des surplus agricoles des pays donateurs ne sont pas toujours adaptés à la santé des personnes, en créant de nouveaux besoins coûteux et concurrents des filières de production locales. Le principe de type « trade not aid » ne produit pas non plus de résultats satisfaisants. Il s'agit aujourd'hui de réfléchir aux moyens les plus efficaces dans une région pour développer les projets les plus prometteurs pour un développement économique durable,

au regard des besoins spécifiques des populations. Les politiques de lutte contre la pauvreté sont plus faciles à mettre en œuvre localement, même si l'échange avec les autres zones doit aussi être intégré, au regard de la disponibilité des matières premières et énergétiques et des technologies pertinentes. Le « penser global, agir local » est un slogan intéressant qui, malheureusement, ne trouve pas encore les procédures adéquates de mise en place. Aujourd'hui, l'innovation s'adresse principalement aux populations aisées, elle n'est guère centrée sur la résolution des grands problèmes humanitaires. Le « toujours plus » égoïste conduit à la cupidité et à la prime à celui qui dispose d'une capacité financière et intellectuelle suffisante. La croyance indéfinie dans la capacité des technologies à résoudre les problèmes sociaux constitue un obstacle à la mobilisation des nécessaires solidarités. Les rapports de force s'imposent économiquement et politiquement sur la négociation humaniste, sans référence à l'épanouissement de chacune des composantes de la société (2).

La conception humanitaire fonde l'action économique sur le bien-être de la population. Elle ne prône pas l'égalité, ni même l'équité, mais le respect des valeurs humaines de la solidarité et le refus des seules considérations d'efficacité économique comme fondement du niveau de vie des personnes (3). En opposition, les comportements mercantilistes n'ont pas perdu leur force dans le monde contemporain, ils ont même reçu l'aval des puissants, notamment avec l'application de la « guerre économique ». Le libéralisme a obtenu la création de l'OMC, mais cette organisation n'est toujours pas en mesure d'établir des accords commerciaux équilibrés, soucieux de l'intérêt collectif et de la réalisation des Objectifs du Millénaire. En fait, la promotion de la paix et de la démocratie doit passer par le développement de plus en plus de biens publics nationaux et internationaux, le contrôle des capitaux internationaux et la construction d'une démocratie soucieuse de solidarité et des valeurs « humanistes ».

(2) J. FONTANEL / F. COULOMB / L. BENSANEL, « Economists' controversies about the causality between war and economic cycles. Frontiers of peace economics and peace science », in M. CHATTERJI / Bo CHEN / R. MISSRA (dir.), *Contributions to Conflict Management, Peace economics and Development*, vol. XVI, Emerald, Bingley, 2014.

(3) J. FONTANEL / B. CORVAISIER-DROUART, « For a general concept of economic and human security », in R. BELLAIS (dir.), *The Evolving Boundaries of Defence : an Assessment of Recent Shifts in Defence Activities*, Emerald, Bingley, 2014.