

Comment sortir de l'injustice dans les rapports nord-sud ?

Rubens Ricupero

81^e. Semaine Sociale de France – 25 novembre 2006

« Qu'est-ce qu'une société juste ? »

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 il 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 ! »

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 qui permettent aux Etats-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, l'Afrique de l'Ouest a vu ses recettes se réduire de \$191 millions, l'équivalent de 1 pour cent du PIB du Burkina Faso et de 12 pour cent 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 qu'ils avaient bénéficié de la part des Etats-Unis. Au Bénin, la baisse des prix provoquée par les subventions a été associée à une augmentation de 4 pour cent 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 million de personnes dépendent directement du coton comme leur seule source de revenu monétaire. Dans plusieurs de ces pays, plus de 90 pour cent de la production est exportée, le coton représentant un tiers de leurs exportations.

En contraste, les \$ 3 milliards ou plus de subvention américaine se destinent à 25.000 agriculteurs qui reçoivent plus de subsides par personne et par hectare que tout autre group de producteurs aux Etats-Unis. Les 10 pour cent de ces producteurs de coton monopolisent plus de trois quarts du total des subventions et les 10 plus grands parmi eux touchent à plus de \$17 millions seulement en paiements directs.

C'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 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 ; de la 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 relève pas d'un refus tellement 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 plus élémentaire sécurité pour les personnes ou les biens, l'absence d'un système judiciaire raisonnable, la corruption généralisée, le gaspillage irresponsable des ressources etc.

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 à retourner la fameuse phrase de Paul VI – « le développement est le nouveau nom de la paix » - et 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 l'écrivain 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 genuines sont démarrées de 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 appartenantes 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 par l'abordage de 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.

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 de laquelle ils ne

pourront pas s'en 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 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 et 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 Avancées, 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 par jour entre 1995 et 1999 pour les PMA – laisse, après une consommation moyenne de \$0.57 par jour, seulement \$0.15 par personne pour être dépensé dans 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, ce qui ne peut venir que du dehors sous la forme d'aide et d'investissement productif.

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 a 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 PMA. Par exemple, en 2004, la croissance réelle du PIB a dépassé 6 pour cent dans 15 de ces pays, parmi lesquels 11 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, très concentrés. Dix pays seulement ont absorbé 84 pour cent des investissements tandis que, pour des raisons de politique ou de sécurité internationale, l'Afghanistan et la République Démocratique du Congo ont accaparé 30 pour cent 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 pour cent 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'allégement 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.

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 dépendent 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 avant, l'état exceptionnel de l'économie mondiale a favorisé quelques unes de ces matières premières mais elles restent volatiles par nature et la dépendance à leur égard 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 par une diversification et 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 une question qui a commencée à être posée avec une fréquence croissante à partir de l'échec de la réunion de 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, en 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 ?

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 commerciale 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 essentiellement peur :

1. de ne pas bien saisir les enjeux ou de ne pas disposer des compétences ou des moyens requis pour pratiquer l'art difficile de la négociation ;
2. de pâtir des répercussions négatives bien réelles des négociations : 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 négociations (un exemple a été l'onéreuse adoption de l'accord sur les normes de propriété intellectuelle « associées » au commerce par pression des Etats-Unis, des pays européens et d'autres pays riches à la Ronde Uruguay du GATT en 1994) ;
3. de ne pas être assez compétitif en termes de qualité, de prix et d'offre de produits ou services comme nous l'avions signalé dans cette présentation.

1. La peur de négocier

La première de ces peurs 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, 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 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 d'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.

2. La peur des pertes d'emploi

De toutes les peurs de cette deuxième catégorie, 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 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 Etats-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 accéléré 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 des 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 à 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, comme celles des pays qui craignent, en conséquence de nouveaux accords, d'être pénalisés outre mesure par l'érosion des marges de préférence dont ils jouissaient auparavant ou de ceux qui sont importateurs nets de produits alimentaires et qui 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 à payer un prix exorbitant au nom de la libéralisation du commerce : il faut que l'ensemble de la communauté internationale et les économies destinés à récolter les bénéfices de ces efforts puissent offrir une compensation à ceux qui en feront les frais.

3. 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, il n'est pas évident l'avantage qu'ils pourront espérer tirer des négociations commerciales. La raison est facile à comprendre : les négociations ne concernent que les produits où il existe 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'OMC. Ils 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 qu'on se rende 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 dessiné 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 environnementale 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.

J'ai insisté, au début de ce texte, 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-Ames, « 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... »