

TOUNA MAMA*, Professeur agrégé des facultés de Sciences économiques.

Joseph E. STIGLITZ : Pour un Commerce mondial plus juste

L'agrégé camerounais décortique le dernier ouvrage du Prix Nobel de l'économie 2007.

Après La Grande Désillusion (2002), Quand le capitalisme perd la tête (2003) et Un autre monde : Contre le fanatisme du marché (2006), Joseph E. STIGLITZ revient en scène avec Pour un commerce mondial plus juste (2007).

Dans La Grande Désillusion, l'Ancien Economiste en chef et Vice-Président de la Banque Mondiale démontrait que si les institutions financières internationales (Banque Mondiale, Fonds Monétaire International et Organisation Mondiale du Commerce) n'ont pas tenu leur promesse selon laquelle la mondialisation allait réduire la pauvreté dans le monde, c'était non seulement à cause d'une division du travail non respectée entre elles, mais surtout des politiques économiques inadaptées, inspirées des théories économiques erronées qu'elles imposaient aux pays en développement.

Dans Quand le Capitalisme perd la tête, l'ancien Conseiller Economique du Président Bill Clinton indexe la politique américaine comme responsable de la plupart des maux dont souffre aujourd'hui l'économie mondiale et dénonce "l'hypocrisie flagrante" des Etats-Unis qui consiste à conseiller voire imposer aux autres ce qu'ils ne pratiquent pas eux-mêmes.

Dans Un autre Monde : contre le fanatisme du marché, le Prix Nobel d'Economie 2001 démontre comment on pourrait créer un monde autre que celui d'une mondialisation qui ne profite qu'aux riches du Nord, "un monde où la réalité de la mondialisation ressemblerait davantage à son potentiel bénéfique pour le bien-être des pauvres".

Dans Pour un Commerce mondial plus juste, partant de l'enlèvement des débats du Cycle de Doha révé un moment comme "cycle du développement", le fidèle disciple de KEYNES se propose de répondre à la question : "à quoi pourrait ressembler un véritable cycle du développement, un cycle qui refléterait les intérêts et les préoccupations des pays concernés et serait conçu pour favoriser leur essor économique ? A quoi pourrait ressembler un accord fondé sur l'analyse économique et la justice sociale, et non sur la puissance et les groupes de pression ?".

Pour répondre à cette question, le Professeur STIGLITZ organise la réflexion en douze (12) chapitres.

Dans le premier chapitre, à partir de l'histoire de l'industrialisation de l'Europe du XVIIIe au XXe siècles et de l'histoire contemporaine comparée de l'Asie et de l'Amérique Latine, le Prix Nobel montre que le commerce ne peut favoriser le développement qu'à certaines conditions. Il montre que les arguments traditionnels en faveur du libre-échange font valoir non la croissance mais l'efficacité ; autrement dit, la libéralisation modifie le degré de bien-être plus

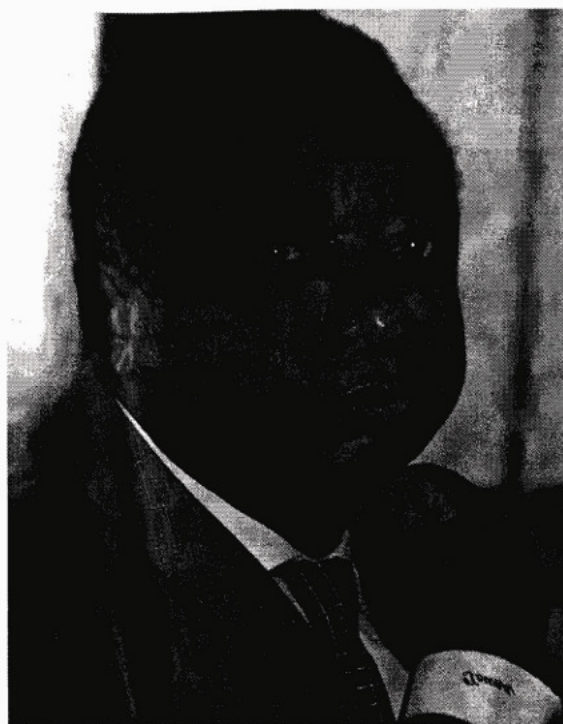
que le taux de croissance à long terme. STIGLITZ fait du reste remarquer que les hypothèses de départ qui mènent à la conclusion selon laquelle le commerce est bénéfique au développement parce qu'il permet à chaque pays de se spécialiser dans les biens qu'il produit avec une relative efficacité... "sont extrêmement restrictives, et souvent insensibles à des traits importants des économies en développement" (p. 56), qui sont pour l'essentiel des hypothèses de plein-emploi. En tout cas, pour STIGLITZ, "pas un seul des pays riches d'aujourd'hui ne s'est développé en s'ouvrant simplement au commerce extérieur" (p. 72).

Pour STIGLITZ, en définitive, "même si l'on accepte la désirabilité ultime du libre-échange, la libéralisation hâtive peut être nuisible... Il faut définir les politiques en recherchant les effets des échecs du marché sur l'expérience de la libéralisation dans différents pays. Les pays en développement doivent s'efforcer de promouvoir le développement en corrigeant ces échecs du marché par des politiques d'intervention dont des politiques commerciales, si et seulement si ce sont les meilleurs instruments dont ils disposent" (p. 74).

Dans le deuxième chapitre, STIGLITZ explique pourquoi il faut un "cycle du développement".

Après avoir fait remarquer que "les pays en développement n'ont joué qu'un rôle mineur dans les sept cycles de négociations commerciales des vingt premières années du GATT, celui-ci leur ayant octroyé un statut spécial par l'article 18 qui leur reconnaissait le droit d'être membre en les exemptant des obligations imposées aux pays développés", STIGLITZ tire la conséquence de ce rôle périphérique des pays en développement dans ces négociations commerciales du GATT ; à savoir que "pendant plusieurs cycles, le système commercial mondial a été taillé sur mesure pour convenir aux intérêts des pays développés, qui participaient très activement aux discussions. Le protectionnisme a été progressivement réduit sur les produits d'exportation qui intéressaient les pays développés. Mais pas sur ceux qu'exportaient massivement les pays en développement" (p. 80). C'est ce qui explique que le GATT a "fini par englober le commerce de tous les secteurs, sauf l'agriculture et le textile - les deux qui intéressaient les pays en développement, qui ont fait l'objet d'accords séparés aux dispositions infiniment libérales que celles du GATT" (p. 80-81).

Contrairement à ce qui s'était passé au Kennedy Round et au Tokyo Round, les pays en développement ont pris une part active à l'Uruguay Round dont les travaux, commencés en septembre 1986 à Punta del Este, ont été conclus en 1993. L'Uruguay round a été le cycle de négociations commerciales le plus ambitieux jamais organisé, qui entendait discuter des réductions des obstacles tarifaires et non tarifaires pour les produits industriels et agricoles, ainsi



que pour le textile et les vêtements, et qui se proposait d'étendre les règles multilatérales à de nouveaux domaines, tels que les services et la propriété intellectuelle.

"Tout en ne recevant qu'une faible part des profits de l'Uruguay Round, les pays en développement ont accepté une large gamme d'obligations et de responsabilités. De nouvelles règles commerciales et disciplines intérieures avaient été instaurées, mais elles aussi reflétaient les priorités et les besoins des pays développés plus que ceux des pays en développement (par exemple, les subventions étaient autorisées pour l'agriculture mais pas pour les produits manufacturés). De nombreuses règles limitaient les options politiques des pays en développement (leur politique industrielle, par exemple) : parfois elles interdisaient l'usage d'instruments dont s'étaient servis les pays développés eux-mêmes dans des phases comparables de leur croissance. Nombre de ces obligations nouvelles imposaient d'importants fardeaux financiers aux pays en développement. En échange, on avait promis aux plus pauvres une aide financière pour couvrir les coûts de mise en œuvre des accords, et des extensions des dispositifs d'accès préférentiel aux marchés. Toutes ces promesses des pays développés avaient un point commun : elles n'étaient pas contraignantes" (p. 84-85).

Pour dire les choses autrement, "les pays en développement ont pris des engagements contrai-

gnants qu'ils doivent mettre en œuvre, en échange de promesses d'aide non contraignantes".

Face à la déception des pays en développement au regard des résultats obtenus, les pays riches continuant à opposer des obstacles tarifaires et non tarifaires aux exportations des pays en développement alors que ceux-ci devaient respecter leurs obligations dans le cadre de nouveaux accords, comme ceux sur les aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce (ADPIC), les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC) et l'agriculture, le commissaire européen au commerce démissionnaire, Sir Leon Brittan déclare en 1999 : "la seule façon de régler le problème passe par un nouveau cycle de négociations".

C'est ce qui explique le lancement du cycle de Doha baptisé "cycle du développement".

Dans le troisième chapitre, STIGLITZ dresse le bilan du Doha Round.

POUR STIGLITZ, EN DÉFINITIVE, "MÊME SI L'ON ACCÉPTE LA DESIRABILITÉ ULTIME DU LIBRE-ÉCHANGE, LA LIBÉRALISATION HÂTIVE PEUT ÊTRE NUISIBLE... IL FAUT DÉFINIR LES POLITIQUES EN RECHERCHANT LES EFFETS DES ÉCHECS DU MARCHÉ SUR L'EXPÉRIENCE DE LA LIBÉRALISATION DANS DIFFÉRENTS PAYS.

Pour STIGLITZ, "malgré la bonne volonté qui s'est exprimée à Doha, les progrès du cycle du développement ont été lents... Au fil des années 2002 et 2003, de nombreux pays en développement ont jugé, de toute évidence, que le Doha Round s'orientait dans le mauvais sens sur plusieurs programmes cruciaux... C'est pourquoi les pays en développement se sont retirés de la conférence ministérielle de Cancun en septembre 2003" (pp. 95-96).

Vers la fin du premier semestre 2003, l'incapacité du cycle à concrétiser les espoirs de Doha avait dissipé le climat positif qui s'était établi deux ans plus tôt. Deux problèmes en particulier avaient suscité quantité de polémiques et attiré massivement l'attention - et la réprobation - de l'opinion publique. Après l'achèvement de l'Uruguay Round, les pays en développement avaient très vite réclamé une révision de l'Accord sur les ADPIC. Cet accord imposait à tous les Etats membres de protéger énergiquement tous les droits de propriété intellectuelle ; selon une analyse largement partagée, ses dispositions inhibaient les transferts de technologies et aggravaient l'écart technologique entre pays riches et pays pauvres.

Et ses conséquences pour l'accès des pays en développement à ces médicaments vitaux, notamment, ont beaucoup retenu l'attention. Cet accord autorisait les pays en développement à acquérir des licences leur permettant de produire nationalement les médicaments bien moins chers qu'en les achetant aux firmes détentrices de brevets. Mais l'article offrait la possibilité d'obtenir ces licences ne servait à rien à ceux qui n'avaient pas de capacités de production industrielle, puisque les ADPIC restreignaient le commerce des génériques entre pays en développement... En Août 2003, un accord a été finalement conclu : les Etats-Unis ont changé de position et autorisé les pays les moins avancés à importer des médicaments génériques achetés à bas prix dans les PED, auprès de producteurs non détenteurs de brevets.

Si les préoccupations de santé publique ont été le catalyseur de l'opposition aux règles de l'OMC sur la propriété intellectuelle, c'est la souffrance des planteurs de coton d'Afrique occidentale qui a concentré l'attention mondiale sur l'injustice des politiques agricoles des pays riches.

En Afrique occidentale et centrale, plus de 10 millions de personnes dépendent directement de la production de coton. Ces pays se plaignaient du tort que les politiques de soutien au coton des Etats-Unis et de l'Union européenne faisaient à leurs propres secteurs cotonniers. En 2001, les pays riches avaient versé à leurs agriculteurs 311 milliards de dollars de subventions, soit six fois le montant de leur aide au développement (55 milliards de dollars).

Après la cinquième conférence ministérielle de Cancún (10-14 septembre 2003), au cours de laquelle de nombreux pays en développement ont claqué la porte, estimant que l'absence d'accord valait mieux qu'un mauvais accord, il n'y a eu pratiquement aucune avancée sur aucun sujet.

Au total, le bilan du Doha Round dressé par STIGLITZ est que "le programme du cycle du développement" a évolué de façon décevante pour les pays en développement depuis Doha. Il n'a pas fait grand-chose pour répondre à leurs préoccupations dans l'agriculture, pas grand-chose non plus pour s'attaquer au problème des obstacles non tarifaires, il n'a pas donné priorité dans son projet de négociations sur les services, aux secteurs qui intéressent les pays en développement et il n'y a eu aucune réforme dans les procédures fondamentales" (p. 103).

Le quatrième chapitre jette les bases d'un accord équitable en élaborant quelques principes fondamentaux.

Pour STIGLITZ, "l'une des raisons pour lesquelles le cycle du développement s'effondre, c'est que, par son mode de fonctionnement et sa structure, l'OMC (comme son prédécesseur le GATT) est une institution mercantiliste, fondée sur le marchandage, où chacun recherche son propre intérêt" (p. 105). Pour lui, "le concept même de cycle du développement implique de rompre radicalement avec ce mercantilisme et de s'étendre collectivement sur des principes" (p. 105). Ces principes sont :

1. tout accord doit être évalué en fonction de son impact sur le développement ; tout ce qui a un effet négatif sur le développement doit être exclu du programme des négociations.

2. Tout accord doit être équitable.

3. Tout accord doit s'élaborer équitablement.

4. Ce programme des négociations doit se limiter à des questions liées au commerce et favorisant le développement." (p. 106).

Il reste maintenant à répondre aux questions : qu'est-ce qu'un accord équitable ? Qu'est-ce qui caractérise un processus de négociation équitable ?

Pour STIGLITZ, "les réponses doivent leur légitimité à des valeurs partagées, et mises en œuvre démocratiquement" (p. 105).

Le cinquième chapitre est consacré au traitement spécial pour les pays en développement.

STIGLITZ commence par discuter la thèse du "traitement spécial et différencié" (TSD), dispositions exceptionnelles qui octroient aux pays pauvres des droits spéciaux et permettent aux pays développés de leur accorder un traitement commercial plus favorable qu'aux autres membres de l'OMC, selon laquelle le TSD constituerait une police d'assurance pour ces pays qui pourraient ainsi bénéficier d'un "cycle gratuit". Pourquoi ?

Parce que "l'approche globale au TSD qui incarne la proposition du cycle gratuit présente un danger : elle risque d'ôter aux pays en développement toute incitation à participer activement aux négociations. En ne leur demandant rien, on risque de les rejeter à la périphérie des discussions" (p. 133).

STIGLITZ fait ensuite une proposition d'accès au marché pour le Doha Round. Cette proposition consiste en un traitement spécial et

différencié qui laisse aux pays du Sud la flexibilité nécessaire pour traiter leurs problèmes de développement et réduit au minimum les coûts d'ajustement et de mise en œuvre, sans rendre marginale leur participation au système commercial mondial ni les priver des bénéfices d'une libéralisation Sud-Sud. "Pour y parvenir, il faudrait que chaque membre de l'OMC accepte d'ouvrir son marché en libre accès à tous les produits de tous les pays en développement plus pauvres et plus petits que lui. Tout pays en développement pourrait ainsi accéder librement à tout marché ayant un PIB supérieur au sien et un PIB par habitant supérieur au sien. Cette forme de traitement spécial et différencié serait obligatoire pour tous les pays, développés et en développement" (p. 135).

Le principe qui sous-tend cette proposition, c'est la participation de tous les pays à un système obligatoire d'accès préférentiel aux marchés, où les droits et les devoirs sont répartis de façon progressive, suivant des critères objectifs.

STIGLITZ plaide enfin pour un traitement spécial et différencié en matière réglementaire qui consisterait à exempter les pays en développement des règles multilatérales restrictives les empêchant de mettre en place des politiques nationales autonomes pour se développer. Il en serait ainsi, notamment, des propositions des pays développés dans le Doha Round qui visent à élaborer un encadrement multilatéral des politiques nationales de la concurrence et de l'investissement. Il s'agit d'éviter des règles mondiales contraignantes qui donneraient aux investisseurs étrangers le droit d'entrer dans un pays sans avoir à subir la moindre condition ou réglementation ne s'appliquant pas aux firmes nationales - autrement dit on leur accorderait le "traitement national".

En définitive, pour STIGLITZ, "chaque disposition d'un accord de commerce doit (donc) être évaluée à son impact sur le développement, et conçue pour stimuler le développement, en prévoyant si nécessaire des mesures relevant du traitement spécial et différencié. En outre, tous les accords commerciaux doivent faire l'objet d'une évaluation garantissant qu'une juste part des bénéfices (l'incidence nette) revient aux pays en développement".

Le sixième chapitre traite des priorités d'un "cycle du développement". Il s'agit des obstacles non tarifaires, de la propriété intellectuelle, des migrations, des services à forte intensité de main d'œuvre non qualifiée et de l'agriculture.

En plus des propositions précédentes, STIGLITZ suggère que :

- les pays développés s'engagent à éliminer les subventions agricoles ;
- la promesse de l'ouverture des marchés ne doit pas être sabotée par des clauses techniques comme les règles d'origine.

Dans le septième chapitre, le Prix Nobel s'attaque aux plus importants problèmes d'accès au marché du Doha Round.

Il passe ainsi en revue tour à tour le problème de la mobilité de

la main-d'œuvre et des services peu qualifiés, la question de l'agriculture, la question de la libéralisation du commerce des produits industriels, la question des obstacles non tarifaires.

Le huitième chapitre s'intéresse aux priorités intérieures.

Il s'agit de :

- restreindre la "concurrence pour séduire les investisseurs" par des incitations et des réductions d'impôts ;
- mesures contre les guerres civiles et politiques en faveur de l'environnement ;
- mesures anti-crisis ;
- mise en œuvre des accords de commerce et soutien financier pour l'environnement.

Le neuvième chapitre propose ce qu'il faut exclure du programme du Doha Round. En gros, les problèmes qui n'ont pas d'intérêt pour le développement des pays pauvres. Il s'agit de :

- la question des droits de la propriété intellectuelle, l'objectif étant de "créer un nouveau régime de propriété intellectuelle qui équilibre plus soigneusement les intérêts des utilisateurs et des producteurs de connaissance, et qui contribue à réduire l'écart de savoir" entre le Nord et le Sud ; l'accord sur les investissements, le principe étant d'éviter "un accord sur les investissements qui avantage le monde développé et non le monde en développement" (p. 200).

- Les services autres qu'à forte intensité en travail non qualifié (services financiers, par exemple).
- Les "Droits bleus" (fondés sur les conditions de travail) et les "Droits verts" (fondés sur les normes environnementales).

Dans le dixième chapitre intitulé Entrer dans le système, STIGLITZ examine les expériences récentes des pays qui ont accédé à l'OMC depuis 1995.

De cet examen, il ressort que les procédures d'entrée à l'OMC sont à réformer sur plusieurs points. Pour notre auteur, "il faut que les négociations d'accession suivent des règles et procédures transparentes et objectives, qui garantissent que l'entrée à l'OMC ne sera pas indûment coûteuse pour le pays candidat et se fera à des conditions comparables avec le niveau de développement de chaque nouveau membre" (p. 207).

En pratique, le processus d'accession comporte trois étapes.

Dans la première, l'OMC crée un groupe de travail, et le pays accédant soumet un mémorandum où il expose en détail son régime commercial. Dans la seconde, les membres du groupe de travail cherchent à repérer les points sur lesquels la politique commerciale du candidat diffère des règles de l'OMC. Dans la troisième, le candidat engage avec les membres du groupe de travail une série de négociations bilatérales qui aboutissent à un accord d'accession soumis à l'approbation de la Conférence ministérielle. "Puisque les pays développés sont toujours représentés dans le groupe de travail, et que tous les membres de ce groupe doivent être d'accord sur les conditions d'accession pour qu'elles puissent être approuvées, les pays développés ont un droit de veto de fait sur l'accession de tout pays qui n'accepterait pas leurs conditions" (pp 209-210).

Comme l'a révélé le principal expert de Samoa en matière de commerce, "ils peuvent demander toutes sortes d'engagements que Samoa n'est pas en position de prendre. S'ils insistent, ou nous cédon, ou nous ne deviendrons jamais membre".

"En fait, pour STIGLITZ, à en croire de nombreuses expériences récentes, les pays accédants ont été obligés d'offrir des concessions que même les pays développés n'ont pas faites" (p. 212).

"Non seulement les pays en développement accédants ont pris plus d'engagements que ceux qui étaient déjà membres de l'OMC, mais on leur a refusé le bénéfice de divers types de traitement spécial et différencié" (p. 212).

Conscients des faiblesses de la procédure actuelle, les membres de l'OMC se sont engagés, dans la Déclaration de Doha, à "accélérer l'accession des pays les moins avancés", en simplifiant les procédures. Le onzième chapitre plaide pour des réformes institutionnelles.

STIGLITZ nous révèle que "jusqu'à présent, le signe distinctif des accords de commerce (est qu') on les a négociés en secret, beaucoup de leurs dispositions n'ont pas été pleinement révélées au public avant la fin des négociations, puis on a dit aux gouvernements qu'ils étaient à prendre ou à laisser, que c'était "tout ou rien".

Or, les questions commerciales interfèrent largement avec d'autres problèmes... Il est donc important, de l'avis de STIGLITZ, de réformer la procédure, pour rapprocher les délibérations sur les enjeux commerciaux des autres processus délibératifs - entre autres en les rendant plus transparentes" (p. 218).

Pour STIGLITZ, "le commerce est devenu trop important pour qu'on le laisse aux seuls ministres du commerce. D'autres acteurs doivent participer activement au processus délibératif. Lorsqu'on discute des questions de propriété intellectuelle, les ministres de la Recherche scientifique doivent être présents. Lorsque la politique commerciale a un impact sur l'environnement, il faut des procédures permettant aux ministres de l'environnement de se faire entendre" (p. 218).

Pour le Prix Nobel, "pour avoir un régime commercial équitable, il faudrait aussi créer au sein de l'OMC un nouvel organisme qui serait chargé d'évaluer l'impact des dispositions discutées sur le développement et les pays en développement". Il aurait pour mandat d'étudier objectivement les conséquences de diverses propositions pour tous les pays du monde, en admettant que la Science économique n'est pas assez avancée pour qu'il y ait unanimité sur un "bon" modèle. Cet organisme pourrait essayer, par exemple, d'évaluer l'impact des subventions agricoles prétendument neutres pour le commerce

dans un monde où il existe des contraintes de capital" (p. 220).

Le dernier chapitre est consacré aux coûts d'ajustement liés à la libéralisation des échanges.

Après avoir recensé ces différents coûts (nécessité d'importants investissements publics dans les infrastructures, de nouvelles installations ou technologies pour les entreprises exportatrices, modification de la répartition du revenu entre facteurs de production, réduction des recettes douanières...) que l'on peut considérer comme le "prix à payer" pour jouir des avantages de la réduction multilatérale des droits de douane, STIGLITZ suggère qu'on les compare avec les bénéfices commerciaux pour déterminer l'effet net de la réforme du commerce pour chaque pays.

Il faut observer que si "le Doha Round a insisté sur l'importance d'un partage équitable des bénéfices de la réforme commerciale entre pays développés et pays en développement, on s'est moins intéressé à la répartition des coûts d'ajustement entre ces pays" (p. 224).

Or, estime STIGLITZ, le processus d'ajustement résultant des projets qui émergent du Doha Round aura un impact particulièrement dur sur la population et sur l'Etat dans les pays en développement - notamment les petits. Et cela, pour plusieurs raisons. "D'abord, les pays en développement sont les plus vulnérables aux chocs créés par les politiques commerciales parce que leurs industries d'exportation sont les moins diversifiées - beaucoup dépendent de l'exportation, donc des cours mondiaux, d'un ou deux produits de base seulement. Deuxièmement, il est probable que ce seront les pays en développement qui devront opérer les plus grands changements pour se mettre en conformité avec des réglementations internationales. Troisièmement, c'est dans les activités économiques importantes pour les pays en développement que la structure du commerce mondial est le plus distordue. Quatrièmement, et c'est le plus important, les pays en développement sont ceux où la population est la plus pauvre et les marchés de crédit les plus faibles. Leurs habitants sont particulièrement vulnérables aux coûts d'ajustement" (pp. 225-226).

Pour toutes ces raisons, STIGLITZ estime que des mesures devraient accompagner la réforme commerciale pour amoindrir les coûts d'ajustement et les pertes disproportionnées de bien-être qu'elle inflige à des groupes sociaux particuliers. Ces mesures vont des dispositifs de sécurité sociale, à l'assistance technique, en passant par l'accès au crédit.

En définitive, STIGLITZ soutient que la libéralisation du commerce ne peut être bénéfique pour les pays en développement que si un ensemble de mesures d'accompagnement sont prises. Ces mesures d'accompagnement constituent la condition sine qua non pour un commerce mondial plus juste.

Professeur TOUNA MAMA Agrégé des Facultés des Sciences Economiques et de Gestion, Chef du Département d'Analyse et Politiques Economiques à l'Université de Yaoundé II

L'OMC (COMME SON PRÉDÉCESSEUR LE GATT) EST UNE INSTITUTION MERCANTILISTE, FONDÉE SUR LE MARCHANDAGE, OÙ CHACUN RECHERCHE SON PROPRE INTÉRÊT" (P. 105). POUR LUI

