

Le Système multilatéral et les institutions internationales

Conférence prononcée lors de la réunion annuelle de l'ASDEQ

Gatineau, Québec, mai 2002

Le monde fait face à des défis et des possibilités qui dépassent de loin la capacité de gestion d'un seul gouvernement. Depuis 1945 nous avons pu construire un système multilatéral pour mieux répondre et aux risques et aux occasions qui nous sont présentés. Au début, on privilégiait les questions de paix et de sécurité – qui restent actuelles malgré la chute du mur, comme nous l'avons tous appris le 11 septembre dernier. Mais le système va plus loin, traitant des questions de l'économie et des finances, du commerce international et même du droit de la mer et de l'environnement.

Le système multilatéral comprend l'univers d'états nations souverains, une infrastructure d'institutions, et les réseaux qui donnent de la vie à cette infrastructure. Ce sont les limites de la souveraineté de chaque pays, imposées par la réalité de son pouvoir propre, qui poussent des pays à créer et utiliser ces institutions. Ma présentation se concentrera sur celles-ci.

Même les États-Unis, malgré les tentations d'unilatéralisme après le 11 septembre, ont quand même cru bon de créer une coalition contre le terrorisme. Ils ont aussi choisi le chemin du multilatéralisme en novembre dernier, lorsqu'ils se sont joints aux autres membres de l'Organisation mondiale du commerce dans la déclaration de Doha.

Pour un pays relativement petit comme le Canada – tout membre du G-8 que l'on puisse être – le système multilatéral est d'une importance primordiale. D'ailleurs le Canada a été de bien des manières un pionnier de ce système, de John Humphreys et la déclaration universelle des droits de l'homme, à Lester Pearson et les forces de maintien de la paix, aux Canadiens qui ont joué des rôles de premier plan au sein de beaucoup des institutions dont je vais parler aujourd'hui.

Toute petite économie ouverte veut voir renforcé un système multilatéral basé sur des règles afin d'exercer un certain contrôle sur ses partenaires plus puissants. Sans cela, c'est la loi de la jungle. Bien des gens diraient que c'est le cas de toute façon, en citant le bois d'œuvre, les subventions à l'exportation agricole, l'acier, etc. Mais même les États-Unis et l'Union européenne ont respecté la plupart des jugements qu'ils ont perdus à l'OMC.

Je parlerai des éléments du système multilatéral, en commençant par l'OMC, en passant aux institutions financières internationales pour finir par les institutions du système des Nations-unies.

L'Organisation mondiale du commerce

À partir des années 40 le commerce mondial était gouverné par le GATT. La création d'une institution pour imposer des disciplines en matière de commerce international avait pour but la prévention d'un retour aux guerres commerciales des années 30. Le GATT a remplacé la partie du projet institutionnel de l'après-guerre que les États-Unis n'ont pas voulu accepter. Ironiquement, c'était peut-être l'institution internationale la plus performante. Ce qui explique peut-être que les Américains, et d'autres, ont accepté en 1994 la transformation du GATT en une Organisation mondiale du commerce (OMC) beaucoup plus puissant.

Depuis cet acronyme a une mauvaise presse chez tous ceux que la mondialisation inquiètent. L'OMC serait un gouvernement mondial qui impose ses décisions sur des états auparavant souverains. En fait, beaucoup des difficultés proviennent plutôt du fait que les états ne se sont pas encore entendus sur des disciplines à s'imposer.

Laissez-moi parler d'abord des questions traitant des intérêts canadiens, et ensuite de celles qui touchent les pays en développement.

D'abord il faut regarder le sujet sur le plan macro. Le Canada connaît depuis dix ans une formidable expansion de son commerce. Les exportations représentent maintenant jusqu'à 45% du PIB compare à 25% en 1990, bien que la hausse soit en partie exagérée par le rôle accru des chaînes de production transfrontalières. Et le surplus commercial dépasse les 50 milliards. Tout ce commerce est sujet à la juridiction de l'OMC (et de l'ALÉNA). Globalement le système ne défavorise donc pas le Canada. Mais les commentateurs semblent parfois l'oublier, comme ce syndicaliste qui s'est récemment plaint qu'on achète trop de voitures au Canada qui sont fabriquées à l'étranger, malgré le fait que la production canadienne de voitures dépasse de loin les ventes d'autos au Canada.

Cela ne veut pas dire qu'il n'y ait point de problème, même pour le Canada. Le conflit forestier, qui perdure depuis vingt ans avec des épisodes de paix plus ou moins confortables, démontre les dangers pour les petits pays d'une superpuissance. Mais l'OMC et l'ALÉNA existent, et le Canada y a lancé des poursuites contre les mesures américaines. Nous avons gagné par le passé, nous allons probablement gagner cette fois aussi. Mais ce serait naïf de croire que des problèmes posés par les États-Unis disparaîtront. Cependant, ni l'OMC ni l'ALÉNA n'est le problème; ils offrent des possibilités de solution, pas de garanti.

Le problème des subventions agricoles est réel – nous le subissons à côté de pays bien plus pauvres que nous. Dans la nouvelle ronde de négociations commerciales il a été convenu que l'élimination ultime des subventions à l'exportation est un but souhaité. Reste à voir si c'est possible, et à quel prix. Mais on ne peut blâmer les institutions internationales pour les lacunes que les négociateurs n'ont pas encore comblées.

Que dire de l'impact de l'OMC sur les pays en développement ? Bien des gens prétendent que l'OMC impose les normes des pays riches aux pays pauvres, qu'elle facilite l'exploitation des ressources des pays pauvres, et qu'elle bloque les efforts de ceux-ci à sortir de la pauvreté, soit parce qu'elle les oblige à ouvrir leurs marchés, soit parce qu'elle facilite les efforts des pays riches à se protéger.

En fait des pays pauvres ont encore plus besoin que le Canada d'un système basé sur des règles. D'ailleurs, l'OMC est une organisation à consensus, et en principe les pays pauvres pourraient bloquer des efforts de manipulation des pays riches. Ce même principe de consensus rend plus difficile cependant l'entrée à l'OMC, car tous les membres doivent donner leur accord. On a vu toute la difficulté que la Chine a eue à y entrer. Par contre le fait de négocier son entrée à l'OMC donne à un pays en développement une meilleure capacité à y travailler. Les pays émergents importants, comme le Mexique et le Brésil, qui ont négocié leur entrée au GATT, savent maintenant défendre leurs intérêts à Genève aussi bien que les pays riches. Par contre, beaucoup des pays les plus pauvres, anciennes colonies, ont eu droit à une entrée automatique au GATT et par conséquent à l'OMC. Ces pays ont accepté de parapher l'entente finale de la ronde de Uruguay sans comprendre toutes les difficultés qu'ils allaient avoir à rencontrer les obligations qui y sont inhérentes.

Ce sont des difficultés provoquées en partie par ce manque de compréhension qui ont mis les pays en développement au cœur du débat sur la nouvelle ronde de négociations commerciales lancée à Doha. On l'appelle même la ronde de développement. Les pays plus avancés se sont engagés à revoir la question d'accès aux marchés, à offrir davantage d'assistance technique pour faciliter l'accès au commerce par des pays pauvres, et aussi à chercher à mettre fin aux subventions agricoles à l'exportation. (Elles ne sont pas néfastes que pour des produits céréaliers – elles dépriment les cours du sucre, du coton, des arachides et bien d'autres produits.)

Nous espérons que la ronde sera un succès, mais ce n'est pas pour demain. La ronde d'Uruguay a pris sept ans, et le rôle plus important des pays en développement cette fois-ci va compliquer ces négociations. Et la situation initiale n'est pas très rose – avec un regain de protectionnisme aux États-Unis en

particulier. Même si monsieur Bush obtient le « fast-track », il risque d'être accompagné de clauses qui la rendent presque inutile.

En attendant la fin de la ronde, que dire de l'opération actuelle du système de commerce international et son impact sur les pays pauvres. Il faut noter d'abord que les pays en développement ne sont pas tous identiques. Il y en a à qui le système actuel réussit bien, comme la Malaisie, l'Inde ou le Brésil. Ce qui ne les empêche pas de se plaindre de la discrimination contre les pays en développement, ou de demander un traitement spécial lorsqu'ils veulent protéger une industrie. Comme aux pays riches, les projets protégés ne sont pas souvent ceux qui vont vraiment mener au développement du pays. Les pays émergents utilisent souvent la cause des pays les plus pauvres pour demander de traitements de faveur, sans montrer beaucoup d'ouverture à l'égard de ceux-ci eux-mêmes. En fait, pour des pays les plus pauvres, surtout ceux d'Afrique, ce n'est pas l'exploitation qui est un problème, c'est l'absence d'exploitation – ils ne font à peu près pas partie de l'économie mondiale.

Lorsque nous parlons de l'accès à nos marchés des produits des pays pauvres, il y a deux sortes de barrières. Il y a d'abord le protectionnisme, qui comprend à la fois les tarifs et les barrières non tarifaires. Bien que des tarifs des pays riches soient maintenant assez bas, ces pays sont loin d'avoir abandonné le protectionnisme, comme nous constatons en ce moment au sujet de l'acier. Beaucoup de pays en transition ou en Asie peuvent produire de l'acier moins cher que celui de l'Amérique du Nord. Mais nous ne sommes pas encore prêts à admettre ceci, et nous utilisons les droits compensatoires ou d'anti-dumping pour nous protéger. Ces outils sont parmi les préférés des protectionnistes, et leur emploi est malheureusement en train de se répandre. C'est à souhaiter que la nouvelle ronde trouve moyen d'accroître les disciplines qui limitent leur emploi, mais le Congrès américain reste une barrière insurmontable à leur élimination complète.

Les autres barrières aux exportations des pays les plus pauvres, ce sont des normes techniques des pays riches. Parmi celles-ci, c'est surtout les mesures sanitaires et phytosanitaires, ou MSP, qui importent pour les pays pauvres. En tant que consommateurs nous ne sommes pas prêts à accepter des produits dangereux ou malsains. Il va donc être très important de fournir aux pays en développement, surtout les moins avancés, l'assistance technique pour qu'ils puissent satisfaire à nos exigences. C'est possible – on n'a que de regarder à l'épicerie, surtout en hiver, pour voir d'où viennent des produits. Et pour que le Sénégal vende ses haricots verts aux marchés de Paris, il lui faut assurer que les résidus de pesticide ne dépassent pas des normes européennes. Cela nécessite des laboratoires, et un savoir-faire – du transfert de technologie. De telles conditions sont favorisées par la stabilité macro-économique et des plans de

développement un peu cohérent. Ce sont des objectifs des institutions de Bretton Woods, le FMI et la Banque mondiale, dont je veux parler maintenant.

Les institutions financières internationales

Les institutions créées lors de la conférence de Bretton Woods en 1944 avaient initialement le but – pour le Fonds monétaire international - d'assurer la stabilité d'un système monétaire international basé sur des taux de changes fixes, et celui – pour la Banque mondiale - de faciliter la reconstruction des pays (riches) après la destruction de la guerre. C'est évident que le monde a changé depuis.

Le Fonds monétaire international

La création du Fonds Monétaire International avait ses racines dans l'expérience de l'Europe de l'entre-deux-guerres. On voulait éviter des crises qui forçaient des gouvernements à freiner l'économie afin de protéger un taux de change devenu trop élevé. Pour un macroéconomiste, et en particulier un canadien, une bonne partie des problèmes du Fonds provient du fait qu'il a continué pendant trop longtemps à valoriser les taux de changes fixes.

Le Canada était le premier pays à défier l'évangile du Fonds à cet égard, d'abord au début des années 50, et ensuite à partir de mai 1970. Le système de taux fixes créé après la guerre s'est écroulé peu après, en août 1971. Et depuis que l'union monétaire européenne a été réalisée, le monde riche fonctionne essentiellement dans un système à taux flottant.

Depuis déjà plus de 20 ans le FMI est devenu une institution qui s'occupe surtout des pays émergents et des pays pauvres, en particulier lorsque leurs déséquilibres budgétaires et de paiements deviennent ingérables. Mais le Fonds a tardé à y appliquer les leçons déjà apprises au sujet des taux de change. C'est bien connu qu'un taux fixe peut servir de « ancre monétaire » désinflationniste mais c'est aussi très bien documenté qu'un tel processus mène à un taux réel surévalué. Le Fonds s'est très souvent convaincu qu'il fallait maintenir un taux fixe insoutenable pour éviter un retour à l'inflation que l'ancre monétaire a fait disparaître. Mais trop souvent, le déséquilibre budgétaire dont le financement par la planche à billet a été à la source de l'inflation n'a pas été éliminé. À la place, le pays a tout simplement financé son déficit par des emprunts. À la longue, le cumul de dettes et l'impact néfaste d'une monnaie surévaluée crée une situation de crise.

Depuis la chute du système communiste, on a vu ces crises se répéter – le Mexique en 1994-95, les pays de l'Asie en 1997-98, la Russie en 1998, le Brésil en 1999, et le cas le plus récent, l'Argentine depuis l'an dernier. Une caractéristique de ces crises a été le fardeau de la dette. Parfois c'était la dette publique. Parfois la dette du système financier, que le gouvernement décide de garantir dans un effort ultime – et habituellement inefficace – pour sauver le système bancaire national. Parfois c'est même la dette du secteur industriel, protégée pour protéger les banques qui la détiennent et les propriétaires de l'industrie, souvent amis du pouvoir.

Les problèmes posés par ces crises, et l'impact négatif sur les populations des solutions pénibles « imposées » par le FMI, sont à l'origine de beaucoup de plans de réforme du Fonds. Ce que la plupart des commentateurs ne remarquent pas, ou ne mentionnent pas, c'est que ces pays ont eu des crises parce que le Fonds et le système international les ont protégés des conséquences de leurs propres politiques pendant trop longtemps. Ils pouvaient poursuivre des politiques insoutenables à cause de leur accès à des prêts relativement peu chers, parce que les prêteurs privés ne leur faisaient pas payer une prime de risque adéquate. Ils croyaient que le système financier international – le FMI, la Banque mondiale, le G7 et les autres pays riches – serait un prêteur de dernier recours.

Le problème est connu depuis plusieurs années déjà. Les débats aux États-Unis au sujet du FMI parlaient de faire payer le secteur privé au lieu du secteur public, mais c'était mal comprendre le problème. Lorsque le FMI finance une telle opération cela ne coûte rien aux pays riches, car le FMI sera remboursé – par les contribuables du pays en difficulté. C'est donc les secteurs privés des pays riches qui bénéficient – ainsi que les notables du pays endetté, qui savent généralement mieux que les grandes banques internationales quand il faut sauter. Et c'est les secteurs publics des pays pauvres qui écopent en fin de compte. C'est peut-être pourquoi ce problème traîne depuis si longtemps.

Dès le sommet de Halifax qui a suivi la crise mexicaine, le Canada a été préoccupé par ce problème. En septembre 1998 le Ministre des finances canadien a esquissé une solution possible, un mécanisme de faillite pour des pays, internationalement reconnu. Cela permettrait une pause de paiements pendant qu'un pays négocie avec ses créanciers. Une telle négociation permettrait une solution globalement plus équitable et pour l'ensemble des créanciers, et pour le pays. L'avantage principal de cette proposition, que Monsieur Martin a reprise dans un article du Globe de mercredi dernier, est que des bailleurs de fonds, connaissant les risques réels, agiraient plus prudemment lorsqu'ils prennent des décisions de crédit, réduisant le risque et la profondeur de crises futures. Jusqu'ici, les prêteurs ont été aveuglés par l'aléa moral créé par le filet de sécurité international.

En 1998 ces idées n'ont pas été très bien accueillies par les autres membres du G-7 – sauf le Royaume-Uni - ou le FMI. Mais à la longue les membres du G7 à l'exception des É-U ont été prêts à essayer quelque chose, et les déboires de l'Argentine, qui aurait été un cas parfait pour ce type de solution – ont finalement poussé le FMI à proposer quelque chose qui ressemble beaucoup aux propositions canadiennes. Quant à la position américaine, elle est plus flexible qu'avant, mais pas encore très claire.

La Banque mondiale

L'autre institution de Washington s'est depuis déjà 40 ans largement vouée à promouvoir le développement des pays pauvres. D'ailleurs, depuis quelques années sa raison d'être, et la mission de bien des agences de développement, est tout simplement la réduction de la pauvreté.

Le célèbre consensus de Washington, qui guidait l'action des institutions de Bretton Woods, comprenait la stabilité macroéconomique appuyée par le Fonds, et une reconnaissance de la supériorité du marché comme mécanisme d'allocation des ressources. La Banque mondiale a appuyé cette dernière proposition à travers de multiples programmes dit de réforme structurelle. Ceux-ci sont à la source d'une bonne partie de l'impopularité de la Banque.

Une raison possible de l'échec économique relatif de beaucoup de pays qui ont passé par la réforme structurelle se trouve dans le fait que les dirigeants de ces pays pauvres ne souscrivaient peut-être pas à tous les éléments du consensus. Il y a eu beaucoup de ratés dans l'exécution de ces programmes de réforme structurelle – la conditionnalité n'a pas toujours été respecté. Il devient difficile donc de dire que le manque du succès des programmes démontre l'échec du consensus de Washington.

Par contre, et c'est une des leçons des crises financières de ces dernières années, il est souvent politiquement impossible de suivre les principes économiques de ce consensus si l'on ne met pas en place des filets de sécurité sociaux pour protéger les plus démunis. Cette réalisation a été décrite comme le consensus de Montréal, suite à la déclaration du G-20 qui s'y est réuni en 2000.

Mais, comme nous le savons tous, des solutions entièrement orientées vers le marché ne sont pas toujours les bonnes. Les pays relativement petits peuvent être vulnérables s'ils adoptent des idées qui sont bonnes en théorie mais qui oublient des aspects essentiels de la réalité. L'ouverture des marchés agricoles au commerce mondial est en principe une bonne idée, mais les prix mondiaux des denrées sont très distordus par les politiques agricoles américaine et européenne. L'ouverture pourrait amener le secteur agricole à la faillite, sans

qu'il soit particulièrement inefficace. Plus généralement, la débâcle d'ENRON nous a montré que les signaux du marché peuvent être trompeurs même dans de très grands pays. Parfois on a l'impression que la Banque formule ses recommandations sans tenir compte de ces problèmes. Par contre, les gens réfractaires à la réforme sont toujours très contents de citer quelques exemples pour se convaincre de ne pas suivre les conseils de la Banque. Il faut donc être prudent avant d'accepter n'importe quelle condamnation de l'expérience de la Banque. Les refus de suivre des bons conseils sont vraisemblablement au moins aussi nombreux que les conseils erronés.

On accuse souvent la Banque de mener la réforme structurelle sur le dos des pauvres. C'est vrai que la Banque n'a pas toujours été sensible aux problèmes des pauvres lorsqu'elle a proposé des réformes, mais les arguments faciles sont parfois trompeurs. Pour reprendre l'exemple du secteur agricole - beaucoup de pays subventionnaient auparavant le niveau de vie des classes urbaines par l'expropriation des surplus agricoles. Lorsque le système devenait insoutenable - par exemple parce la production agricole baissait suite à la baisse du rendement - les besoins de la réforme structurelle imposaient un renversement de ces politiques. La fin des subventions urbaines, et de la taxation confiscatoire des cultivateurs, c'était la fin d'un régime qui imposait aux pauvres et subventionnait les (relativement) riches.

Les institutions des Nations-Unis

Dans un certain sens, les institutions qui font partie du système de l'ONU sont au cœur du système multilatéral. Le mandat politique du système, provenant de l'universalité et de l'égalité entre pays, appuie des efforts de maintien de la paix, un but plus important que même le commerce ou les finances.

Est-ce que l'universalité et l'égalité des membres des Nations-Unis, qui rendent les décisions plus difficiles, apportent quelque chose de positif? Cette égalité permette à l'ONU de s'occuper de questions politiques, que les IFI ne sont pas sensées regarder, se limitant en principe aux questions économiques et financières. En fait, la politique affecte certainement les actions des IFI. De l'autre côté, les organisations des Nations-Unies sont généralement moins bien financées que les IFI, et elles ont eu une mauvaise réputation en ce qui concerne l'administration. Néanmoins, il est probable que des véritables ententes entre tous les partenaires à l'ONU auront plus de force que celles achetées par l'influence financière du G7 à la Banque ou au Fonds. Et il y a un processus de réforme assez vigoureuse en cour à l'ONU, mené par Kofi Annan et la Canadienne Louise Fréchette.

L'ONU et ses agences discutent de beaucoup de questions où la pondération des voix par la taille des pays ou les économies rendraient une entente plus difficile. Il y a des questions de biens communs où les intérêts financiers pourraient être importants (le droit de la mer, l'emploi pacifique de l'espace, l'Antarctique). Il y en a d'autres institutions où des questions sont plutôt techniques (UPU – la plus ancienne institution internationale, OACI) ou on s'occupe des normes internationales (Codex Alimentarius, OMS). C'est aussi à l'ONU que l'on regarde beaucoup de questions politiques, comme le droit des enfants ou des femmes, la question d'une cour criminelle internationale.

Mais c'est aussi le système des Nations-Unis qui parraine les buts du millénaire en développement, que la communauté internationale prend comme phare pour guider ses efforts pour réduire la pauvreté. Et c'était à la Conférence de Monterrey au mois de mars que les pays riches et pauvres se sont entendus – contre presque toute entente – sur un modèle pour le travail de développement à l'avenir. Les pays pauvres promettent une bonne gouvernance, une démocratie réelle. Les pays riches promettent une aide accrue, un accès à nos marchés et davantage d'investissement. Cela s'appelle le « development compact ». C'est aussi au cœur du New Partnership for Africa's Development, ou NEPAD, que le Canada et ses partenaires du G8 discutent avec des leaders africains.

C'est un beau rêve. S'il se réalise, ce sera grâce aux travaux des différentes institutions dont j'ai parlé, mais aussi aux efforts des pays membre du système. Ce n'est pas un gouvernement mondial qui opère indépendamment de ses membres. C'est plutôt le contraire, un système animé par des actions des états individuellement et à travers des réseaux moins formels. Certains sont très connus, comme le G8 ou le G20. D'autres le sont moins – des associations mondiales de juges en chefs, de vérificateurs-généraux. Il y a le travail des ONG. Et même de l'industrie privée. Le système multilatéral, c'est tous cela.

Le système que nous avons maintenant a été construit lentement depuis près de 60 ans. Il va continuer d'évoluer selon la volonté des pays souverains à s'imposer des disciplines nouvelles. Cela va toujours limiter la vitesse de changement rapide, surtout dans la présence d'une superpuissance, mais pas uniquement à cause de cela, comme le démontre la lenteur des changements à l'intérieur de l'Europe. Une telle lenteur n'est pas nécessairement mauvais, car le système a connu des engouements qui se sont avérés erronés à différentes reprises. Mais il reste aussi bien des choses à améliorer.