

STRATÉGIE, PROSPECTIVE

Environnement international

« L'âge d'or des grandes institutions internationales est révolu »

L'environnement international est marqué par la remise en question des organismes internationaux et l'émergence d'un nouveau modèle fondé sur des rapports de force entre pays développés et pays en voie de développement. Pour autant, aucun signal avancé de crise n'est détecté dans les pays émergents, même si certains connaissent une sortie de crise financière laborieuse.

■ **Échec du sommet de l'OMC à Cancún en septembre dernier, interventions contestées du FMI, comment interpréter la remise en cause des institutions internationales ?**

Ces contestations laissent penser que l'âge d'or des grandes institutions internationales est révolu et qu'aujourd'hui se dessine un autre modèle fondé sur des rapports de force durs entre pays développés, et entre ceux-ci et pays en voie de développement (PVD).



**THIERRY
APOTEKER**

Directeur

TAC

Bureau indépendant
de recherche
économique appliquée

Ainsi, si le multilatéralisme a été présenté comme le « *modus operandi* » de l'organisation du commerce international au travers de l'OMC, il faut bien constater que les accords bilatéraux n'ont jamais été aussi nombreux que depuis le lancement de cette institution !

De son côté, la crédibilité du FMI est attaquée au point que celui-ci n'est souvent plus perçu comme l'instrument financier des Nations unies, c'est-à-dire une institution de soutien pour les pays en difficulté, mais comme un agent du Trésor américain et, partant, des banques américaines. Néanmoins, ces dernières contestent

aussi le rôle du FMI : elles ont notamment torpillé son projet de procédure de faillite pour les États. Le risque est de revenir à un bras de fer entre le Trésor américain et les pays en développement, avec un contenu politique important dans ces relations.

■ **Ce mouvement est-il réversible ?**

Le besoin de règles multilatérales est par construction moins fort lorsqu'il existe une seule puissance réellement dominante. Ce qui veut dire qu'un retour de la prééminence du multilatéralisme supposerait soit un affaiblissement relatif des États-Unis, soit un renforcement considérable de l'Europe, ou bien l'apparition d'un autre pôle économique, par exemple entre l'Union européenne, la Russie et la Chine. Certes, le sommet de Cancún a vu l'apparition d'une nouvelle alliance entre le Brésil, la Chine et l'Inde. Ces trois pays représentent une puissance en raison de leur taille et de leurs potentialités de marché, mais le chemin sera long... Les États-Unis restent aujourd'hui sans véritable challenger.

Par ailleurs, un renforcement du multilatéralisme suppose une plus grande convergence entre pays industrialisés et pays en développement. Les premiers sont-ils prêts à faire des sacrifices pour par-

venir à cette convergence ? Si ce n'est pas le cas, l'affaiblissement du multilatéralisme, et son corollaire, la montée des rapports de force bilatéraux, deviendront les nouvelles règles internationales, avec la perspective d'une instabilité internationale sensiblement plus forte. On ne peut qu'être frappé de ce que, deux ans après la déclaration de guerre contre le terrorisme, les risques politiques se sont accrus dans le sous-continent indien, en Asie du Sud-Est avec la montée de l'islam militant, au Moyen-Orient, en Amérique latine...

■ **Vous contestez également la doctrine économique sur laquelle se fondent ces organismes internationaux...**

Ceux-ci conditionnent souvent leurs interventions à la libéralisation du commerce et des échanges qu'ils considèrent comme le principal facteur d'intégration et de croissance des pays. Le dernier rapport sur le développement de la Banque mondiale témoigne de ce lien « mécanique », ou présenté comme tel, entre ouverture et croissance.

Mais l'analyse théorique comme l'observation empirique ne permettent pas de valider ces hypothèses. En réalité, il y a une confusion sémantique, entretenue volontairement, entre la notion

Retour sur l'échec de l'OMC

Une genèse bancale

La genèse de cette réunion annonçait déjà un contexte défavorable : le précédent sommet à Doha est intervenu aux lendemains du 11 septembre 2001, et les organisateurs tenaient à montrer qu'en dépit des attentats, la communauté internationale poursuivait le dialogue, ce qui a favorisé l'affichage d'objectifs très ambitieux. Du coup, le sommet de Cancún consistait à faire un point d'étape sur cette seule ambition politique, avec un contenu concret beaucoup plus difficile à déterminer.

Deuxième handicap, Cancún est intervenu dans un contexte économique médiocre : jusqu'à la fin des années 1990, le commerce mondial a cru de 5 % en volume, puis est survenue 2001, de loin l'année la plus noire, suivie

par une légère reprise en 2002 et une évolution médiocre en 2003. La question ne se posait pas en termes de partage d'un gâteau de plus en plus grand, mais d'un gâteau de taille stable, avec la perception que ce que gagnent les uns est perdu par les autres.

Le double langage sur le multilatéralisme

Par ailleurs, le sommet a été pollué par le double langage qui consiste à faire du multilatéralisme la solution optimale, au moment où les États-Unis et l'Europe multiplient les accords bilatéraux. Ceux-ci n'ont jamais été aussi nombreux que depuis le lancement de l'OMC ! La raison de ce paradoxe est simple : il est tellement compliqué de mettre d'accord 148 pays, que beaucoup se sont dit

qu'il valait mieux avancer plus rapidement avec ceux qui étaient déjà prêts. À cela s'ajoute une autre contrainte : les PVD n'ont pas la capacité administrative de gérer des accords aussi complexes.

Protéger l'agriculture

Autre facteur d'échec, l'agriculture et le textile sont les deux secteurs les plus cruciaux pour les PVD ; or, ils ont été sortis du cadre de négociation de l'OMC. Cancún a montré que les pays développés ont toujours d'énormes difficultés à convaincre leurs populations et leurs lobby agricoles et bloquent ces questions... pour protéger 3 % de la population active au prix de tensions avec les deux tiers de l'humanité ! On ne pourra pas éviter une refonte profonde des

politiques menées dans ces deux secteurs en Europe et aux États-Unis, si on veut avoir un réel développement plus équilibré du commerce mondial, et donc favoriser cette convergence entre pays industrialisés et PVD.

Anti-mondialisation et autres facteurs

À cela s'ajoute la contestation anti-mondialisation au sein des pays développés qui n'est pas uniquement le fait des altermondialistes, mais aussi des grandes entreprises pour défendre leur pré carré, et des syndicats pour protéger les emplois. Les pays industrialisés n'affichent pas non plus un consensus sur la façon de gérer la mondialisation. Ceux-ci n'arrivaient donc pas non plus en front uni au sommet de Cancún.

d'intégration commerciale (s'insérer dans les flux d'échanges mondiaux), et celle de libéralisation (réduire les barrières à l'encontre des importations), alors qu'il s'agit de deux concepts très différents.

■ Quels facteurs expliquent le décalage d'un certain nombre de pays comme la Corée ou la Chine en matière de commerce international ?

L'observation empirique faite sur les PVD au cours des vingt ou trente dernières années montre que leur développement s'est le plus souvent fait grâce à une stratégie « délibérée, mais contrôlée » d'intégration internationale pilotée par les pouvoirs publics.

Quand la Corée a choisi dans les années 1970 à 1980 de s'intégrer au commerce international, elle a

ciblé les secteurs d'intervention et encadré leur développement : ainsi les *chaebols*, créés d'abord dans le textile puis dans les chantiers navals, l'automobile ou l'électronique étaient des entreprises privées encouragées par les pouvoirs publics, au travers de protection commerciale sélective (très forte protection pour les produits finis, très faible protection pour les produits intermédiaires dont elles avaient besoin) et de soutiens financiers, au travers des banques publiques, permettant des effets de levier gigantesques qui ont, d'ailleurs, été une des causes de leur déclin. Cette attitude est à l'opposé de la libéralisation et d'une ouverture sans condition des frontières.

Autre exemple, il a fallu cinq ans de négociations pour faire entrer la

Chine dans l'OMC. Pendant cette période, c'est-à-dire avant toute « libéralisation » commerciale, elle a multiplié par deux ses flux à l'exportation. La Chine a pris appui sur les entreprises étrangères, asiatiques en particulier, opérant à partir de zones économiques spéciales conçues précisément pour pallier les problèmes d'infrastructures domestiques. Sa stratégie a été d'attirer des capitaux étrangers pour créer une manière d'intégrer le commerce international tout en restant à l'abri derrière ses frontières.

■ Quel est le délai nécessaire pour ces pays avant d'ouvrir leurs frontières ?

C'est le délai nécessaire pour se doter des infrastructures qui leur

permettront de résister à l'ouverture de leurs frontières : institutions politiques et légales stables, gouvernement crédible, système éducatif de qualité, qualification de la main-d'œuvre... Ces pays doivent être en mesure de différencier leurs produits et de résister aux effets de rendements d'échelle auxquels l'ouverture de leurs frontières les confrontera.

■ **Le raisonnement est-il identique en matière d'infrastructure financière ?**

La problématique est la même en matière de marchés financiers, mais avec des enjeux encore plus cruciaux. Les infrastructures financières – institutions financières fortes, circuits de collecte de l'épargne, instruments d'allocation de l'épargne et d'intermédiation bancaire – doivent précéder la libéralisation financière. Sinon, la capacité de réaction face aux flux de capitaux internationaux est nulle et le pays court à la catastrophe.

■ **Vous avez développé un modèle pour repérer les signes annonciateurs d'une crise financière dans les pays en développement. Quelles sont vos constatations à l'heure actuelle ?**

L'Argentine, le Brésil et l'Uruguay présentent un signal de crise financière. Mais il s'agit plutôt d'un signal de post-crise : ces pays ont connu une crise financière et la sortie, très différente pour chacun, n'est pas encore complètement acquise.

En Argentine, les ingrédients macroéconomiques d'une reprise sont présents, mais tant que la négociation sur le défaut de paiement n'a pas abouti, le pays ne sera pas sorti de la crise. Ce ne sera pas facile avec un projet initial qui imposerait aux créanciers une décote de 75 % sur les obligations émises par le pays.

Paradoxalement, la situation en Uruguay est plus grave. Le modèle économique de l'Uruguay, « la Suisse de l'Amérique latine », s'est effondré avec la crise. Il lui faut en trouver un autre dans un contexte de très forte concurrence avec l'Argentine et le Brésil.

Au Brésil, la confiance internationale tient au gage d'orthodoxie donné par le pays en matière de gestion économique. Que se passera-t-il lorsque le gouvernement se lancera, comme il ne peut éviter de le faire, dans une véritable politique sociale et un soutien plus fort au pouvoir d'achat ? En l'absence de signe de reprise de l'activité économique, cette politique sociale ira à l'encontre de la stratégie financière avec un risque sur le refinancement de la dette publique. Mais, différence essentielle avec

“ La situation chinoise montre les premiers symptômes d'une surchauffe excessive dont la sortie pourrait être difficile d'ici à deux ou trois ans. ”

L'Argentine, le pays dispose d'une base d'infrastructures et d'outils industriels considérable, permettant sans doute, dans un scénario défavorable, d'éviter une « contagion » trop importante entre turbulences financières et situation de l'économie et des entreprises.

En dehors de ces pays, nos outils quantitatifs ne donnent aujourd'hui aucun signal avancé de crise dans les pays émergents, à un horizon de deux ans.

■ **Pas de risque de crise financière dans les pays de l'Est ?**

Dans les pays d'Europe centrale et orientale, la surévaluation du change est manifeste. Or, l'entrée dans l'Union européenne s'accompagne de la mise en place de régimes de changes très rigides, créant des conditions très favorables aux attaques spéculatives, avec, en conséquence, un risque d'instabilité sur le change. Le zloty polonais a déjà enregistré une baisse significative vis-à-vis de l'euro, et le forint hongrois a connu

quelques épisodes de turbulences. Ces événements devraient se répéter au cours des trimestres à venir.

■ **Et en Chine ?**

En ce qui concerne la Chine, nous ne partageons pas le consensus sur l'appréciation du yuan. Nous ne pensons pas que la monnaie chinoise soit massivement sous-évaluée, ne serait-ce que parce que le pays enregistre une baisse tendancielle de ses excédents commerciaux. De plus, les performances chinoises à l'exportation

sont essentiellement dues aux entreprises étrangères implantées dans les zones économiques spéciales. Les entreprises « purement chinoises » ne sont toujours pas compétitives... et cela justifierait plutôt une dévaluation du yuan.

Par contre, la situation chinoise montre

les premiers symptômes d'une surchauffe excessive dont la sortie pourrait être difficile d'ici à deux ou trois ans. Le ratio des investissements totaux rapportés au PIB est aujourd'hui en Chine de 43 %, un record mondial qui rappelle les excès de l'Asie du Sud Est au début des années quatre-vingt-dix ; la croissance économique est certes élevée (entre 7.5 % et 9 %), mais ces chiffres révèlent clairement une faible efficacité des capitaux investis. À titre de comparaison, en Inde, le rapport des investissements sur le PIB est de 20 % pour une croissance d'environ 6 %. Les montants investis en Chine sont énormes, par les entreprises mais aussi par les banques, alors même que leur rentabilité est décroissante. L'analyse rationnelle sur les investissements sur le couple risque/rendement n'est plus faite, et a fait place à un comportement grégaire des acteurs économiques. ■

*Propos recueillis par
Élisabeth Coulomb*