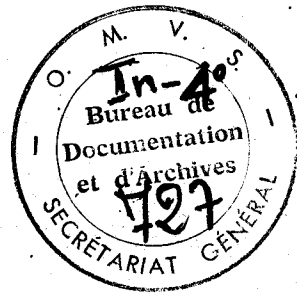


08679

E 1-33 19



QU'EST-CE QUE LE NOUVEL ORDRE ÉCONOMIQUE INTERNATIONAL ?

par Michel DUMAS*

L'expression « nouvel ordre économique international » en elle-même donne à réfléchir; s'agit-il d'une redistribution des pouvoirs à l'échelle internationale opérée par une confrontation de groupes d'Etats autour d'un (ou de nombreux) tapis verts, confrontations durant lesquelles les contradictions des intérêts se résoudraient d'elles-mêmes en vertu de concessions réciproques dans « l'intérêt mutuel » ? Ou s'agit-il de grandes manœuvres destinées à instituer un *ordre* au niveau international par lequel les partisans occidentaux de l'ordre international libéral bénéficieraient de la complicité de certaines nations sous-développées acquises à leur idéologie pour rénover le vieil ordre international libéral moyennant quelques aménagements mineurs du système ?

En d'autres termes, peut-il naître à l'occasion de rencontres internationales, fussent-elles aussi nombreuses et internationales que possible, un nouveau système international de production, d'échange et de redistribution ? La réponse est certainement non à court terme étant donné les rapports de force en présence. Il faudrait être naïf pour croire qu'en vertu de la négociation le système actuel pourrait se convertir du jour au lendemain en quelque chose de fondamentalement nouveau.

En effet, le nouvel ordre économique international est, face à la montée des périls, une réponse des pays occidentaux destinée à canaliser les revendications des Etats sous-développés. Il est significatif à cet égard de constater que dans le concert de voix qui s'expriment à son

* Economiste.

MICHEL DUMAS

sujet, il n'est question que de problèmes « économiques », mais que le nouvel ordre n'est jamais évoqué (par les pays occidentaux pour le moins) comme un problème politique et social. Le dialogue par l'intermédiaire des *Etats* occulte totalement les rapports politiques et sociaux à l'intérieur des *Etats* aussi bien dans les pays développés que dans les pays sous-développés. De cette manière, les conditions sont réunies pour que le front des pays en voie de développement soit rompu par l'attrait que représentent pour une frange des pays en voie de développement idéologiquement pénétrés par les puissances occidentales, la division internationale du travail, le transfert de technologie, l'accroissement de l'aide internationale... La représentation à la Conférence Nord-Sud des pays sous-développés par des pays comme le Brésil, l'Iran, l'Arabie Séoudite, le Zaïre est assez inquiétante à cet égard; elle préfigure ce que sera fort probablement le nouvel ordre économique international, nouveau Plan Marshall de l'après-guerre permettant, grâce à quelques placebos du genre stabilisation de recettes ou de X % d'aide publique, de pourvoir à la sécurité d'approvisionnement en matières premières des pays développés et surtout à l'élargissement de leurs marchés par une division internationale du travail mieux organisée.

Le rapport des forces : aspect conjoncturel

L'idée d'un nouvel ordre économique international trouve son origine dans la volonté affichée par les Etats de réduire les désordres nés de la crise. Les modifications des rapports de force qui sont intervenues à court terme durant le déroulement de la crise ne sont pas sans influence sur le contenu donné par ces mêmes Etats à l'expression « nouvel ordre économique international ».

L'inflation a été secrétée dans les pays développés depuis longtemps par incapacité de leurs classes dirigeantes à étouffer la prétention de la classe ouvrière et salariée au partage des gains de productivité; les désordres monétaires aidant (déficit de la balance des paiements des Etats-Unis, dévaluation du dollar, réévaluation du yen, du mark...), l'inflation mondiale s'est accentuée en 1973 sous l'effet de haute conjoncture économique. Ceci a permis aux pays producteurs de pétrole d'imposer aux pays consommateurs fortement dépendants du pétrole une hausse considérable du brut, le front commun des producteurs ayant été au préalable ressoudé par la guerre du Proche-Orient.

LE NOUVEL ORDRE ÉCONOMIQUE INTERNATIONAL

Dans ce contexte très défavorable aux pays occidentaux, est née l'idée d'un nouvel ordre économique international ayant au moins implicitement pour objectif chez les pays en voie de développement la généralisation des hausses similaire à celle du pétrole pour les prix de toutes les matières premières et la reconnaissance du droit à la maîtrise des richesses nationales.

C'est au cours de la Conférence de Santiago du Chili et au cours de la session des Nations Unies d'avril 1974 que se sont exprimées le plus clairement les revendications des PVD les plus radicales. Notamment le programme intégré des Nations Unies issu de cette session affirme un certain nombre de principes défendus par les PVD traduisant le rapport de force qui est momentanément en leur faveur : ce sont la stabilisation des recettes d'exportation (principe alors novateur, le mécanisme compensatoire du FMI n'ayant pratiquement pas joué, le système STABEX de Lomé n'ayant pas encore été approuvé), l'augmentation des transferts financiers des pays développés vers les PVD, le maintien du pouvoir d'achat des matières premières, enfin et surtout le droit à la maîtrise des ressources naturelles avec son corollaire, le droit à la nationalisation.

Consécutivement à la récession mondiale issue de la crise, le rapport de forces s'est modifié dans le courant de l'année 1975 ; la baisse de la demande mondiale créa une psychose de baisse des prix des matières premières aussi forte que l'avait été la hausse en 1973-1974. Le moment est alors venu pour les pays occidentaux de reprendre l'initiative par une relance du nouvel ordre économique international ; c'est le but assigné à la Conférence Nord-Sud qui, face aux pays occidentaux — solidement représentés —, sélectionne une première liste de pays en voie de développement dont le plus grand nombre est soigneusement choisi en raison de leur idéologie réactionnaire et de leur bienveillance vis-à-vis de l'Occident.

Ainsi sont réunies, pour les organisateurs occidentaux de la Conférence Nord-Sud, les conditions pour réintroduire une « saine » conception du nouvel ordre économique international. Qu'il soit d'abord un « ordre », qu'il soit « nouveau » dans la mesure où il permet une division accrue du travail à l'échelle internationale, une pénétration plus profonde de la technologie occidentale dans les PVD contrôlés grâce aux multinationales (s'il faut approprier cette technologie on le fera volontiers avec notre matériel et nos ingénieurs), que la sécurité des approvisionnements en matières premières des pays occidentaux soit assurée, que

MICHEL DUMAS

les prix des matières premières s'établissent à un « juste » niveau compatible avec la loi de l'offre et de la demande, que les prix du pétrole soient suffisants pour valoriser les ressources énergétiques des Etats-Unis, du Royaume-Uni..., mais pas trop élevés pour les coûts des nations industrialisées, que la domination des multinationales ne soit pas remise en cause par des nationalisations.

Dans ces conditions, les pays industrialisés pourront consentir à stabiliser par le FMI les recettes d'exportation des PVD au profit des Etats et non des producteurs, à augmenter les transferts de l'aide internationale (0,7 % du PNB par exemple), ce qui accroîtra la capacité d'importation des PVD... à l'égard des pays industrialisés et contribuera à assoir les pouvoirs des bourgeoisies nationales qui en sont les principaux bénéficiaires, à traiter préférentiellement les pays dits moins avancés (les PMA dans le jargon « nouvel ordre ») en prenant soin d'écarter soigneusement les pays les plus peuplés d'entre eux.

Le rapport des forces et les matières premières

Est-il concevable que la hausse des prix du pétrole et des phosphates soit étendue aux autres matières premières produites par les PVD ? Lors de la hausse des prix du pétrole décidée par les pays producteurs de pétrole, de nombreux PVD pensaient qu'il pouvait en être de même pour les autres matières premières. Cet espoir traduit une méconnaissance des rapports de force entre les pays en voie de développement et les pays industrialisés.

En effet aucun produit ne réunit pour l'instant les conditions particulières qui ont été celles du pétrole et du phosphate, à savoir : capacité d'exportation en majorité concentrée dans quelques pays non industrialisés, produit indispensable aux nations industrielles et non substituable à moyen terme.

Les produits minéraux présentent des conditions spéciales tant du point de vue de l'offre que de la demande ; la production est pour la majorité d'entre eux également répartie dans les pays développés et les pays en voie de développement ; de plus, les firmes productrices implantées dans les pays en voie de développement dépendent dans la grande majorité des cas de firmes intégrées à des multinationales ; ainsi en est-il du fer, du manganèse, du cuivre, de la bauxite et de l'aluminium, de l'étain. Si donc les pays en voie de développement producteurs tentent

LE NOUVEL ORDRE ÉCONOMIQUE INTERNATIONAL

de s'organiser pour défendre leurs intérêts à l'exportation (par exemple, la CIPEC pour le cuivre), leur coalition a peu d'effets car les pays industrialisés contrôlent leur production nationale, la technique de production, les recherches minières et les investissements dans les PVD par les multinationales; ils sont en outre maîtres de la demande dont ils sont la principale composante dans les échanges mondiaux.

Les produits agricoles et forestiers : certaines productions sont certes le monopole quasi exclusif d'exportation des pays en voie de développement (cacao, café, banane, arachide, huile de palme, caoutchouc naturel), d'autres sont produits à la fois dans les PVD et dans les pays industrialisés (coton, bois, céréales). Pour la première catégorie de produits agricoles, le monopole des PVD est sans portée pratique en raison de :

- la limitation de la demande dans les pays développés;
- la multiplicité et la dispersion des pays producteurs;
- la capacité des pays industrialisés à produire des substituts naturels (pour les oléagineux le soja des Etats-Unis est un concurrent redoutable) ou synthétiques (caoutchouc).

Pour la deuxième catégorie de produits agricoles, le monopole des PVD est inexistant, les prix sont fonction des marchés dominants (cf., par exemple, la politique agricole des Etats-Unis pour le coton, le blé). En ce qui concerne les bois tropicaux, produit qui n'est pas totalement substituable, la situation s'apparente quelque peu à celle des produits minéraux (contrôle par de grandes sociétés d'exploitation aux mains des pays industrialisés en Afrique et en Extrême-Orient).

De ce fait, les matières premières exportées par les pays en voie de développement ne réunissent pas des conditions aussi favorables que le pétrole pour une revalorisation des prix. Bien évidemment, cet état de choses peut changer notamment par un contrôle accru des PVD sur leurs matières premières, par une entente entre pays producteurs. Les Etats industrialisés le savent trop bien; c'est la raison pour laquelle ils préfèrent engager maintenant le « dialogue ».

I. — DÉMYSTIFIER LA STABILISATION DES RECETTES D'EXPORTATION

Au risque de paraître mesquin, aigri, contestataire, pisse-vinaigre et sans doute bien autre chose encore, il me paraît impossible d'associer ma voix au concert d'autosatisfaction dont les harmonies retentissent et

MICHEL DUMAS

s'amplifient actuellement sur le thème de la stabilisation des recettes d'exportation, premier mouvement de la « symphonie du nouvel ordre économique international ».

Il est irritant d'entendre parler de stabilisation en termes d'innovation révolutionnaire, d'événement historiquement déterminant, de pierre d'angle d'un nouveau système de relations internationales. La stabilisation n'est pas une panacée apte à résoudre le problème du sous-développement. Dans la meilleure des hypothèses, c'est une concession relativement peu coûteuse aux revendications pressantes d'un certain nombre de pays du Tiers Monde. Mais ce peut être aussi une habile mystification permettant, par une aide aux balances des paiements des Etats associés, d'éviter une crise majeure, donc des affrontements cruciaux. Loin de constituer un point de départ, la stabilisation ne serait alors qu'un ravalement de l'édifice de « l'ancien ordre économique international ». Ces deux scénarios, comme disent les futurologues, sont possibles. Leur degré respectif de probabilité de réalisation dépend essentiellement, en définitive, de la pugnacité des pays du Tiers Monde (des ACP en particulier), ainsi que de l'homogénéité de leurs stratégies.

1 / STABEX

— *Une novation juridique et financière?* — Sur le plan du droit, la Convention de Lomé constitue incontestablement une novation. Pour la première fois, un accord multilatéral ne s'appuie pas sur le principe — entièrement formel — de la réciprocité des droits. Bien au contraire, on admet enfin l'inégale puissance des partenaires et l'on reconnaît au plus faible la nécessité d'une protection particulière, et ce, de manière permanente (1). Ce système est donc fondamentalement différent de celui qu'établissaient les accords de Yaoundé, dans lequel le libre-échange était la règle et la non-réciprocité l'exception (2).

(1) ARTICLE 7. — Compte tenu des nécessités actuelles de leur développement, les Etats ACP ne seront pas tenus de souscrire, pendant la durée de la présente Convention, en ce qui concerne l'importation de produits originaires de la Communauté, à des obligations correspondant aux engagements pris par la Communauté, en vertu du présent chapitre, à l'égard de l'importation des produits originaires des Etats ACP (...).

(2) D'une certaine manière, le système des « préférences généralisées » (abaissement des droits de douanes dans les pays industriels pour les produits transformés originaires des PVD) constitue aussi une entorse aux règles du libre-échange. Mais il ne s'agit que d'un aménagement des principes traditionnels du commerce international et non de règles du jeu véritablement nouvelles.

LE NOUVEL ORDRE ÉCONOMIQUE INTERNATIONAL

Symétriquement, le mécanisme STABEX repose implicitement sur une critique des lois du marché. On admet que ces dernières jouent au détriment des pays moins développés, et l'on met en place en conséquence un système financier compensatoire. STABEX va ainsi beaucoup plus loin que les accords de produits, dont la logique fondamentale est d'améliorer les conditions de fonctionnement du marché, par équilibrage de l'offre et de la demande.

La première question qu'il convient évidemment de se poser est celle-ci : Les novations contenues dans la Convention de Lomé et spécialement dans son titre II (STABEX) ont-elles une portée *pratique* considérable ? Disons d'emblée qu'il ne le semble pas, étant donné les limites nombreuses relevant de la nature même du système mis en place.

— 375 millions d'unités de compte. — La dotation financière de STABEX est de 375 millions d'unités de compte pour cinq ans, soit 75 millions par an avec possibilité d'utilisation anticipée partielle et de report.

Quelles garanties de stabilisation des recettes d'exportation ces sommes apportent-elles aux ACP ? Pour répondre à cette question, fort complexe, il convient tout d'abord de rappeler que la stabilisation prévue par la Convention de Lomé est en tout état de cause partielle, en ce sens qu'elle n'intéresse qu'un nombre limité de produits. Il faudra revenir sur ce point important, mais d'ores et déjà l'on peut dire que la dotation de STABEX serait très insuffisante si la garantie de recettes concernait l'ensemble des exportations de tous les ACP.

Ceci étant, on peut se poser la question de savoir si le montant des garanties apportées par la CEE à la stabilisation des seuls produits couverts par la Convention est suffisante. Sans vouloir répondre à la question dans son ensemble, l'on peut se référer à l'année 1975 qui a connu une forte décélération des prix des produits de base accompagnée d'une baisse de la demande de la CEE : il apparaît qu'une réduction globale de 10 % de la demande de bois et de minerai de fer, qui constituent, en valeur, la moitié des produits stabilisables, suffirait à elle seule à absorber la totalité des 75 millions d'uc disponibles.

Cette hypothèse, en fait, ne se réalisera pas, puisque les cours, actuellement, remontent. Mais elle met parfaitement en évidence une limite fondamentale du système communautaire de stabilisation : STABEX peut jouer le rôle qui doit être le sien dans une conjoncture point trop mouvementée, mais il est incapable de faire face à une situation sérieuse

MICHEL DUMAS

de crise (par exemple une diminution brutale des productions à la suite d'une catastrophe climatique qui ne s'accompagnerait pas d'une hausse sensible des prix).

— *Une stabilisation limitée.* — STABEX, on l'a dit, est loin de couvrir la totalité des recettes d'exportations des pays ACP. Ceci pour trois raisons, non exclusives les unes des autres :

- a / Le système ne prend en compte que 29 produits de base, les uns importants, comme le café, le cacao, les bois, l'arachide, le minerai de fer, les autres beaucoup moins. Mais il laisse de côté toutes les matières premières minérales, exception faite du minerai de fer précité;
- b / Deux seuils limitent l'automatisme du déclenchement des transferts compensatoires. L'un impose que le produit considéré représente une certaine part des exportations en valeur du pays. L'autre fixe une ampleur minimale aux diminutions de recettes. (La valeur fixée pour l'un et l'autre de ces seuils est 7,5 % pour les ACP les plus riches et 2,5 % pour les autres. Le niveau absolu de ces taux comme leur écart relatif ne reposent sur aucune considération objective);
- c / La stabilisation ne concerne que la part des exportations réalisées entre les ACP et la Communauté.

Tous ces éléments se combinent pour donner des résultats (compte tenu de la structure actuelle des exportations des ACP) extrêmement hétérogènes. Certains pays n'ont aucune chance de voir leurs recettes d'exportation stabilisées. Il s'agit par exemple du Zaïre, de la Nigeria, du Lesotho... D'autres, au contraire, ont vocation à une stabilisation très étendue, soit qu'ils exportent déjà vers l'Europe des Neuf des quantités importantes d'un ou de plusieurs produits stabilisables (Mauritanie pour le minerai de fer), soit qu'ils puissent le faire en augmentant progressivement la part de leurs exportations à destination de la CEE.

Cette dernière remarque met en évidence la logique profonde de la Convention de Lomé : *STABEX constitue une incitation puissante au développement des échanges commerciaux entre la Communauté et les ACP.* Chacun tirera les conclusions qu'il lui plaît de cette constatation objective.

Autre face, non moins significative, du même problème : *STABEX pénalise les ACP dont le commerce avec les pays limitrophes (et plus généralement avec d'autres pays sous-développés) est important.* Ce phénomène est parti-