

Moisés Naím

Illicit

How Smugglers, Traffickers, and Copycats Are Hijacking the Global Economy

Doubleday Publishing, 2005, 253 pages, 26 \$ (relié)

C'EST désormais un cliché de dire que la mondialisation présente de bons et de mauvais aspects ou, disons, un actif et un passif. Ces dernières années, ses détracteurs et ses partisans ont débattu dans des articles théoriques, des conférences et des réunions officielles. Ils se sont même affrontés dans la rue lors de manifestations violentes organisées en réaction à des problèmes attribués à tort ou à raison à la mondialisation. Économistes, décideurs politiques et banquiers la défendent bien souvent, tandis qu'elle est plutôt critiquée par les syndicats, les travailleurs et certains intellectuels.

Le livre de Moisés Naím contribue fortement à alourdir son passif. Il foisonne d'informations, aussi bien statistiques qu'empiriques ou subjectives, montrant que, surtout dans les années 90 et au cours des cinq premières années de notre décennie, diverses activités illicites et criminelles ont pris une envergure mondiale et se sont développées très rapidement. Selon Interpol, «le commerce de la contrefaçon croît huit fois plus rapidement que le commerce légal». Selon d'autres sources, le blanchiment d'argent représente de 2 à 5 % du PIB mondial, et le nombre d'esclaves au XXI^e siècle dépasse celui des quatre derniers siècles réunis. S'ils sont exacts, ces chiffres sont ahurissants.

Camilla Andersen est responsable de cette rubrique.

Bien public ou mal public

Dans les années 90, nombre d'activités illégales ont perdu leur caractère régional ou national pour devenir internationales. Cette évolution a été facilitée par divers changements survenus dans le monde : politiques parfois, tels que l'effondrement de l'Union soviétique, ou techniques, tels que la réduction des coûts de transport ou de transfert pour les personnes, les marchandises et l'échange d'informations. D'autres activités illicites ont été favorisées par certaines politiques, notamment l'ouverture des frontières pour les marchandises, les capitaux et, dans une large mesure, les personnes. Nous apprenons ainsi que 170 millions de personnes ne vivent pas dans leur pays d'origine. Sans compter les centaines de millions d'individus qui passent chaque année les frontières pour leur travail, leurs loisirs ou d'autres raisons.

L'intégration mondiale a permis à certains pays (la Chine, l'Inde, le Vietnam) de se développer rapidement. Mais elle a aussi créé un marché international des activités illicites (c'est-à-dire interdites par les États) en offrant des incitations à produire des biens et des services illégaux, avec l'aide de la technologie. La description de ce processus constitue l'un des points les plus intéressants du livre. L'auteur démontre que les frontières ont contribué à cette prolifération en favorisant la fragmentation de la chaîne de production des biens ou des services illégaux, accroissant ainsi les bénéfices tirés de ces activités. En raison de cette fragmentation, les États ont en outre plus de mal à punir les fournisseurs.

S'attaquer à la demande, et non à l'offre

Les États — et les États-Unis en particulier — ont essayé de combattre la multiplication de ces activités en s'attaquant à l'offre, plutôt qu'à la demande. Selon l'auteur, cette approche s'est révélée infructueuse et le restera, quels que soient les moyens investis. Il préconise de lutter aussi contre la demande.

Le livre s'avère particulièrement utile par ses renseignements détaillés sur les activités illicites ou criminelles.

Il traite notamment de manière exhaustive du commerce des armes, sans oublier les matériaux à usage nucléaire, du trafic de drogue, de l'esclavage moderne (traite des personnes), du vol et de l'utilisation non autorisée de la propriété intellectuelle, du blanchiment de l'argent et de l'augmentation du trafic d'organes.

Fouillés et bien documentés, ces chapitres évaluent également le volume de ces activités. Cependant, sans nier l'ampleur du phénomène, les évaluations de cette nature restent souvent hasardeuses et doivent être considérées avec prudence, d'autant qu'elles proviennent généralement d'agences qui justifient leurs demandes budgétaires en gonflant leurs chiffres.

Pour terminer, je citerai un thème qui est au cœur du livre et qui m'inquiète depuis quelque temps. La mondialisation a internationalisé la plupart des marchés, y compris ceux des marchandises illicites. Or les gouvernements sont eux demeurés nationaux. Le rêve d'un gouvernement mondial du philosophe catholique Jacques Maritain ne reste donc qu'un rêve. Pourtant, le «bien public», ou plutôt le «mal public», mondial a progressivement pris de l'ampleur, comme le souligne Naím.

L'on pourrait répondre, comme je l'ai fait par le passé, que les organisations internationales pourraient remplacer ce gouvernement mondial. Mais — et nous le découvrons dans le livre —, les États-Unis, l'État hégémonique qui domine cette période de notre histoire, ne se montrent guère enclins à déléguer des pouvoirs importants à ces organisations ou à des accords internationaux. Dans son prochain opus, ou dans une version révisée de celui-ci, Naím pourrait nous expliquer ce qui nous attend si les comportements et les tendances actuels n'évoluent pas. Bien qu'intéressants, les deux derniers chapitres ne répondent pas de manière suffisamment précise à cette question importante.

Vito Tanzi
Consultant

Banque interaméricaine
de développement

Gesticulations politiques

Joseph E. Stiglitz and Andrew Charlton

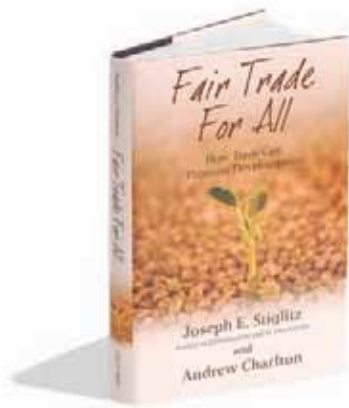
Fair Trade for All

How Trade Can Promote Development
Oxford University Press, Oxford, 2006,
304 pages, 30 \$ (relié)

STIGLITZ et Charlton se proposent de répondre à quelques-unes des questions lancinantes qui ont fait descendre les manifestants dans les rues de Seattle et de Cancún et qui pourraient bien torpiller le cycle de Doha de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Comment le système commercial mondial peut-il contribuer au mieux au développement? Qu'est-ce que le «commerce équitable»? Et quelles conclusions en tirer pour les négociations de l'OMC? Malheureusement, loin d'éclairer le débat, cet ouvrage ne fait que l'embrouiller un peu plus.

Deux thèmes dominent le livre et sous-tendent ses conclusions. Le premier est que l'asymétrie du pouvoir entre le Nord et le Sud engendre un système de commerce international qui, à pratiquement tous égards, pénalise les pays en développement et fait même d'eux des victimes. Bien que le Nord ait teinté le cycle de Doha d'un vernis d'altruisme, en réalité, les négociations ne visent toujours qu'à servir ses propres intérêts. L'«équité» exige d'écarter toute idée de réciprocité au profit de l'autonomisation des pays en développement. Les auteurs proposent que les engagements pris dans le cadre de l'OMC soient fondés sur une analyse détaillée et indépendante des coûts et des avantages du point de vue du développement et prennent en compte la situation particulière de chaque pays.

Les pays défendent naturellement leurs propres intérêts lors des négociations internationales, et les exemples de pratiques douteuses, voire pernicieuses, ne manquent pas dans le domaine de la politique commerciale. Toutefois, ces exemples sont autant le fait des pays en développement que développés. En se référant obstinément à un prétendu fossé Nord-Sud, l'ouvrage fait fi de la réalité et tombe dans le discours politique. Quant aux propositions pratiques des auteurs, il faut une bonne dose d'idéalisme pour croire que l'analyse économique peut remédier aux



déséquilibres des pouvoirs — à moins que les négociateurs n'aient soudain un sursaut moral. Les règles du commerce international sont négociées, et non édictées par une autorité centrale.

Quid des échecs des pouvoirs publics?

Les auteurs — c'est leur deuxième thème — prétendent que la théorie économique et les études empiriques n'ont pas permis jusqu'ici de mettre en évidence les bienfaits du libre-échange, notamment ceux qui sont liés à la libéralisation (un processus qui implique des coûts d'ajustement). Face à cette impasse, à la réussite surprenante de l'Asie de l'Est et aux errements passés des pays industriels, le livre plaide en faveur d'une marge de manœuvre qui permette aux pays en développement d'expérimenter de nouvelles politiques industrielles. Ceux qui optent pour la libéralisation devraient bénéficier d'une aide substantielle, conformément à un «principe de compensation».

On se serait attendu à plus de rigueur intellectuelle dans ce débat complexe. Les défaillances du marché sont pointées du doigt, mais celles des pouvoirs publics restent par trop dans l'ombre si l'on considère la politique industrielle suivie par le passé. Les auteurs soulignent que les avantages du commerce sont essentiellement dynamiques, mais escamotent le rôle central de la concurrence dans ce contexte. Sans fournir beaucoup d'explications, ils écartent les échanges entre le Nord et le Sud au profit d'accords de libre-échange Sud-Sud (avec la Chine dans la production manufacturière? le Brésil

pour les produits alimentaires?). Les auteurs eux-mêmes ne semblent pas trop savoir ce penser. Après avoir consacré près de 200 pages à démontrer les arguments favorables à la libéralisation, ils concluent, assez bizarrement, que «l'effet net des réductions des droits de douane NPF peut être considéré comme positif et significatif pour la plupart des secteurs d'activité dans la majorité des pays». De quoi laisser perplexes les responsables politiques des pays en développement.

On pourrait pardonner aux auteurs leur tendance à la simplification, mais ils dépassent souvent la mesure. L'une des faiblesses les plus criantes de ce livre est sa structure. Les sections, probablement rédigées à différentes époques, sont juxtaposées sans grand souci d'enchaînement logique. Tout en prétendant informer les négociateurs avant la réunion ministérielle de l'OMC à Hong Kong fin 2005, les auteurs tirent à boulets rouges sur les volets «concurrence» et «investissement» du programme de Doha, abandonnés en 2004!

Ils sont intarissables sur les périls de la libéralisation et le coût des règles de l'OMC pour les pays les moins avancés (PMA), mais semblent oublier que les PMA sont largement exemptés de ces obligations dans le cycle de Doha. Certaines sections promettent des solutions, mais ne font qu'énumérer les problèmes. L'une d'elles, portant sur la concurrence, s'intitule «les questions qu'il ne faut pas traiter», mais s'évertue à démontrer le contraire. La seule idée originale, celle d'un engagement de ne pas limiter les importations des pays dont le PIB absolu et par habitant est en bas de l'échelle, tombe comme un cheveu sur la soupe avant d'être oubliée. Ce livre est truffé de répétitions, des illustrations et des passages entiers revenant sans cesse, souvent mot pour mot.

Les auteurs ont-ils vraiment pris leur tâche — et leurs lecteurs — au sérieux? Car leurs effets de manches politiques cachent mal la pauvreté de leurs arguments intellectuels.

Hans Peter Lankes

Chef de la Division de la politique commerciale, Département de l'élaboration et de l'examen des politiques du FMI

Des bureaucrates internationaux autonomes?



Michael Barnett and Martha Finnemore

Rules for the World International Organizations in Global Politics

Cornell University Press, Ithaca, New York, 2004,
256 pages, 17,95 \$ (broché)

CONSIDÉRÉES naguère comme les piliers de l'ordre mondial libéral, les organisations internationales sont souvent présentées aujourd'hui comme incompetentes, nombrilistes et entachées de scandales. Les universitaires voient en elles soit d'admirables instruments de coopération, soit des acteurs insignifiants face à la puissance des États. Pour Michael Barnett et Martha Finnemore, les organisations internationales sont autre chose : des acteurs importants, qui peuvent avoir une influence pernicieuse, et de plus en plus puissants. Ils mettent donc en garde contre l'expansion et l'autonomie des organisations et contre la culture d'organisation, qui favorise les «dysfonctionnements» et diverses «pathologies».

Leur démonstration s'appuie sur trois études de cas. La première est une histoire générale de la conditionnalité du FMI. Les auteurs insistent sur le rôle du FMI dans la mise au point des modèles économiques qui sous-tendent les prêts conditionnels et la surveillance plus poussée des politiques nationales. Les dysfonctionnements, disent-ils, sont liés à la prolifération des objectifs des missions et au refus d'envisager d'autres solutions aux déséquilibres de paiement (telles qu'un changement de politique dans les pays en excédent ou la surveillance des comportements excessifs sur les marchés de capitaux mondiaux). En même temps, ils minimisent le rôle es-

sentiel des autorités américaines dans l'octroi des prêts conditionnels et font abstraction de l'influence que l'évolution de la pensée économique exerce sur les fonctionnaires de l'institution. La complexité de la prise de décision au FMI est réduite à une histoire de bureaucrates qui se font valoir sous couvert d'expertise économique.

La deuxième étude de cas concerne le changement intervenu au Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), qui s'est détourné de ses activités dans le domaine de la réinstallation et de l'asile au profit d'une politique de rapatriement qui risque de violer les droits des réfugiés. Dans un excellent récit détaillé qui illustre bien la dynamique du comportement des bureaucrates, les auteurs présentent la façon dont le HCR a traité le cas des réfugiés Rohingya en 1994 comme le premier symptôme d'une «culture du rapatriement». Ils suivent soigneusement l'influence croissante de cette nouvelle conception du mandat de l'organisation au sein de la bureaucratie du HCR. Cependant, là encore, le rôle des États membres est trop vite écarté au profit de l'explication préférée des auteurs : la culture bureaucratique. Or cette culture s'est développée à l'intérieur des carcans imposés par les États membres farouchement opposés à la réinstallation et à la politique d'asile.

Le rôle que jouent les États membres dans l'imposition de limites à la culture bureaucratique est aussi mis en évidence dans la troisième étude de cas, qui est aussi la plus troublante : les Nations Unies et le génocide rwandais de 1994. Les auteurs taxent le Secrétariat de l'ONU et le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) de «pathologie bureaucratique», en en donnant pour exemple le refus de l'organisation de reconnaître, malgré les appels désespérés des témoins sur place, qu'il s'agissait non pas d'une guerre civile, mais d'un génocide planifié. La définition rigide du concept de maintien de la paix approuvée au siège de l'ONU explique largement cette inertie tragique de la communauté internationale. Le retour à cette définition plus restrictive est dû à la réaction négative des États membres face à l'élargissement de missions antérieures

de maintien de la paix, en particulier en Somalie. Si l'ONU est passée si vite d'une acceptation enthousiaste de l'élargissement des missions de maintien de la paix à un rejet obstiné de cet élargissement dans le cas du Rwanda, il est difficile d'incriminer uniquement la culture bureaucratique.

Barnett et Finnemore nous invitent fort sagement à considérer les organisations internationales comme des agents qui définissent leurs intérêts en tant qu'acteurs bureaucratiques. Mais leurs arguments les plus hardis concernant les dysfonctionnements et la pathologie bureaucratique ne reposent que sur trois cas. Même si l'on accepte le diagnostic pathologique, ces trois cas sont-ils représentatifs? Leur idée que la politique mondiale est de plus en plus dominée par des bureaucraties internationales expansionnistes est encore plus douteuse. Le FMI a moins de 3.000 employés, le HCR en a 6.500, et le DOMP 4.500. Par comparaison, la ville de Phoenix emploie 14.000 fonctionnaires, et l'État de l'Illinois, 160.000. Au jeu de l'influence des bureaucrates, on ne peut pas dire que ces deux organisations passent pour des championnes.

Au lieu de diaboliser la bureaucratie, les trois études de cas devraient nous inciter à nous demander pourquoi ces organisations n'ont pas été plus attentives aux besoins des parties prenantes à l'extérieur : pays pauvres, réfugiés, victimes du génocide. Il se peut que la réponse réside au sein même de ces organisations, comme l'avancent les auteurs, mais, à la lecture de ce livre stimulant, on subodore qu'une partie de la réponse peut aussi être trouvée ailleurs, dans ces organisations bureaucratiques plus puissantes que sont les gouvernements nationaux et les entreprises privées.

Miles Kahler

*Professeur de relations internationales
dans la région Pacifique, université de
Californie, San Diego*

Écrivez-nous à fanddletter@imf.org ou à Editor-in-Chief, *Finance & Development*, International Monetary Fund, Washington, DC 20431 (U.S.A.). La rédaction accepte volontiers vos lettres (300 mots maximum), qui pourront être modifiées pour des raisons d'espace.