

La Banque mondiale nous propose une nouvelle fois un rapport GEP d'une grande richesse. Cette dernière livraison s'appuie en effet sur une masse impressionnante de travaux de grand intérêt réalisés à la Banque par l'équipe menée par Uri Dadush. Ce rapport en offre une synthèse, comportant nécessairement certaines simplifications.

Centrer ce rapport sur le sujet central de la relation entre commerce et développement et des enjeux des négociations commerciales multilatérales à l'OMC constitue une prise de risque : il s'agit d'un sujet d'actualité très sensible, rencontrant un écho important dans la société civile, et le rapport sort juste avant la ministérielle de Cancun.

D'aucuns y verront une confusion des rôles : l'OMC, en centrant son message et son action sur le développement, au même titre que la Banque centrant son message sur la promotion du libre-échange. Nous ne partageons pas ce point de vue : s'agissant du cycle du développement, il est légitime que la Banque s'intéresse à ces sujets. Il nous semble plus problématique que n'aient pas été tirés les enseignements des débats publics sur ces sujets ayant eu lieu dans un passé récent. Chacun se rappelle de la communication organisée au moment de l'Uruguay round autour d'estimations *ex ante* de gains présentés comme très conséquents, chiffrés en centaines de milliards de dollars et basés sur une modélisation en équilibre général calculable. La vive polémique qui avait suivi, notamment en France, était probablement injustifiée sur le fond, mais utile quant à la forme. Depuis, les économistes ont fait de grands progrès, notamment en matière de modestie. On souligne maintenant généralement que les résultats de ces modèles sont sensibles aux jeux d'hypothèses, aux bases de données utilisées, aux agrégations de secteurs ou régions retenues, ... Surtout, une présentation des résultats en termes de pourcentage de PIB ou de bien-être est plus adaptée qu'un affichage en termes de centaines de milliards sortis de ce qui reste trop souvent une boîte noire pour le grand public. Plus généralement, le rapport qui tire sur beaucoup de sujets des réponses justes, se veut probablement trop démonstratif. Nous en donnerons quelques exemples.

Quel est globalement le message délivré par la grande partie du rapport consacrée aux question commerciales ? Il tient me semble-t-il en cinq affirmations :

- Les exportateurs des pays pauvres font face à des droits de douane plus élevés que ceux des pays du Nord sur leurs marchés d'exportation ;
- Un exercice de simulation prouve que les pays du Sud ont beaucoup à gagner à la fixation d'un agenda ambitieux de libéralisation commerciale à Cancun ;

- Le Traitement Spécial et Différencié, pour ce qui concerne son appui sur les préférences commerciales, est à la fois inefficace, distorsif, et prétexte pour éviter une véritable libéralisation ;
- Un point central de l'agenda est la protection agricole du Nord ;
- D'autres sujets que l'accès au marché sont importants, notamment la facilitation du commerce et le mode IV de fourniture des services.

Sur ce dernier point, l'insistance du rapport sur le mode IV est bienvenue : il s'agit en effet d'une solution insuffisamment explorée et à l'origine de bénéfices potentiellement importants pour les pays en développement. D'où l'intérêt de la proposition faite en ce sens par l'Union européenne.

Sur la question de la facilitation des échanges, il ne fait aucun doute que de mauvaises infrastructures sont une entrave aux exportations de nombreux pays en développement. Toutefois, l'introduction d'hypothèses relatives à la réduction de ces coûts, qui est très en vogue parmi les utilisateurs de modèles d'équilibre général calculable appliqués aux questions commerciales, est probablement trop *ad hoc* pour offrir des conclusions réellement intéressantes et utilisables.

Compte tenu du temps très bref m'étant imparti, le reste de mon intervention se concentrera donc sur les autres points, et consistera en une réaction sur deux ensembles de conclusions du rapport. Le propos étant bref, l'argumentaire sera simple et les conclusions nécessairement tranchées.

Tout d'abord, **les pays pauvres font-ils vraiment face à des tarifs plus élevés en moyenne que le Nord ?**

Ce point est argumenté dans le chapitre 2 du rapport. On doit ici distinguer deux questions :

- en moyenne, ces tarifs sont-ils plus élevés ?
- le Sud fait-il face à plus de pics tarifaires sur ses marchés d'exportation (on sait en effet que la distribution des droits compte plus que la moyenne) ?

Concernant la moyenne, l'approche du rapport mérite d'être reconsidérée : l'utilisation de données GTAP5 montre en effet par exemple que les pays industriels opposent une protection supérieure à 4% pour les produits manufacturés aux pays d'Afrique Sub-Saharienne, contre 1% entre pays industrialisés. En fait, ces données GTAP ne prennent pas en compte un grand nombre de schémas de préférences commerciales, et datent de 1997. Du même coup, les initiatives récentes adoptées par les Etats-Unis (AGOA), l'Union européenne (EBA) ou encore le Japon (initiative 99%), échappent à l'analyse. Or ces initiatives offrent globalement un accès libre

de droits et de quotas aux Pays les Moins Avancés (PMAs). C'est la raison pour laquelle des équipes travaillent à corriger ces données, au sein du consortium GTAP. La base MAcMaps est la réponse du CEPII et de l'ITC (UNCTAD-WTO) et WITS le système actuellement développé par la Banque mondiale avec le même objectif. Finalement, la base GTAP6 permettra prochainement de mieux prendre en compte cette dimension.

Ce point n'est pas qu'une discussion d'experts, sur des détails. En effet, la simulation, sur laquelle je reviendrai dans un instant, utilise précisément la base GTAP5 comme point de départ.

L'argument utilisé pour justifier cette absence des préférences, fondé sur la mise en évidence par Paul Brenton, à la Banque¹, de taux d'utilisation incomplets de ces préférences, souligne un aspect important du problème mais ne saurait remplacer une véritable prise en compte du réseau très complexe de préférences commerciales.

Au contraire, la Banque souligne à juste titre que l'utilisation massive de droits de douanes spécifiques (en dollar par unité plutôt qu'en pourcentage du prix) pénalise fortement les exportateurs des pays en développement qui commercialisent généralement des produits moins chers et font du coup face à des barrières plus élevées. Il est même possible dans certains secteurs que les préférences accordées aux pays en développement soient annulées par ces pratiques.

Si l'on quitte maintenant la question des moyennes pour s'intéresser maintenant aux pics tarifaires opposés aux exportations des pays en voie de développement (PED), le rapport s'appuie sur un très intéressant travail de Bernard Hoekman, Francis Ng et Marcelo Olarreaga², réalisé sur des données très détaillées de commerce au niveau des produits, montrant que les pics sont concentrés dans les produits d'intérêt des pays en voie de développement : dans l'agriculture (pour ce qui concerne l'Union européenne et le Japon), dans les activités de main d'œuvre comme le textile et l'habillement (pour ce qui concerne les Etats-Unis et encore plus le Canada). Toutefois, ce travail de recherche délivre un message plus nuancé que celui avancé dans le présent rapport. Le plus grand bénéfice serait tiré par les PMAs d'une suppression des pics dont bénéficieraient leurs seules exportations totales, qui pourraient augmenter en moyenne de 10% au

¹ Brenton P. (2002), Integrating the Least Developed Countries into the World Trading System: The Current Impact of EU Preferences under Everything but Arms, Document de travail n° 3018, Banque Mondiale <http://econ.worldbank.org/view.php?type=5&id=25494>

² Hoekman B., Ng F., Olarreaga M. (2001), Eliminating Excessive Tariffs on Exports of Least Developed Countries, Document de travail n° 2604, Banque Mondiale. <http://econ.worldbank.org/view.php?type=5&id=2196>

moins. Au contraire, une suppression des pics dont bénéficierait l'ensemble des exportateurs, au titre de la clause de la nation la plus favorisée, aurait un impact beaucoup plus limité. Les auteurs concluent en effet qu'une « (...) réduction des pics à un droit NPF de 5% aurait peu d'effets sur les exportations des PMA, dans la mesure où ces derniers n'auraient pas seulement à concurrencer les autres PED et les pays industrialisés sur les marchés de la Quad, mais verraient également s'éroder la valeur des préférences commerciales leur étant actuellement concédées au titre du GSP ou du traitement spécial pour les PED. Ainsi, quand bien même une réduction des pics est désirable du point de vue du bien-être mondial, elle apporte relativement peu en termes de revenus d'exportation, aux PMA ». Il s'agit donc bien d'une question d'érosion des préférences, auquel un cycle très ambitieux aboutira nécessairement. Ceci nous amène à une deuxième réaction, relative cette fois-ci à l'exercice de simulation.

Quelles sont les questions soulevées par l'exercice de simulation proposé dans le rapport ?

Cet exercice, et la présentation qui en est faite soulèvent me semble-t-il trois interrogations :

- un problème de forme, relatif à l'affichage des résultats, qui a déjà été discuté ;
- un problème de base de droits de douane, qui ne tient pas compte des préférences commerciales et donc ne permettra pas de rendre compte de leur érosion ;
- un problème de base plus général : 1997 ne tient pas compte de l'Agenda 2000, du Farm bill, de l'accession de la Chine et des initiatives récentes en faveur des PMA.

Ces points sont particulièrement importants concernant l'agriculture.

Et avant tout, il manque probablement une approche très pédagogique, reprenant les éléments épars dans le texte du rapport, et présentant un ensemble de conclusions importantes à destination du grand public. Ce manque est en partie comblé par l'excellente présentation qui vient d'être faite par Uri Dadush, mais revenons un instant sur quelques idées-force :

- un pays gagne tout d'abord à sa propre libéralisation ;
- les pays en développement sont plus protégés ;
- donc les pays en développement ont dans leur ensemble plus à gagner à un cycle ambitieux ;
- et ceci, presque indépendamment de l'ouverture des marchés du Nord, si l'on veut forcer le trait ;

- inversement le Nord a d'abord à gagner à la libéralisation de son secteur le plus protégé, l'agriculture ;
- tous les pays du Sud n'ayant quant à eux pas systématiquement intérêt à cette libéralisation qui fera monter les prix mondiaux de nombreux produits alimentaires : il y a aussi au Sud des pays importateurs nets de nourriture, qui verront leurs termes de l'échange se dégrader.

Considérons maintenant le scénario et la simulation. Les objectifs de libéralisation affichés dans le rapport sont globalement les bons, mais le scénario est trop ambitieux et va même au-delà de la Déclaration Ministérielle de Doha (sur les subventions par exemple). Le rapport insiste à juste titre sur l'importance de la formule qui sera retenue, en affichant sa préférence pour une formule suisse ambitieuse. Mais le scénario retenu s'appuie sur des réductions moyennes, appliquées au niveau de larges secteurs, ce qui soulève des questions difficiles relatives aux effets d'agrégation. Uri Dadush connaît bien j'en suis certain un récent document de recherche de Will Martin, de la Banque mondiale, intitulé : « le diable est dans les détails ». Il se trouve que le diable est en effet dans ces questions d'agrégation, et qu'un travail plus détaillé serait souhaitable.

Au total, l'exercice nous étant proposé reproduit difficilement certains résultats attendus du cycle : la base de départ est perfectible, le scénario s'intéresse à des moyennes, et va au-delà de ce qui sera signé *in fine*.

Si l'on oublie ces difficultés, tout exercice de ce type comporte après tout son lot de simplifications, on retiendra tout d'abord (tableau p.51) que les pays riches gagnent autant à la libéralisation des pays en développement qu'à leur propre libéralisation, alors que ces derniers pays gagnent presque trois fois plus à leur propre libéralisation qu'à celle des pays riches. Les justifications de ce premier résultat et les mécanismes sous-jacents viennent d'être rappelés. Le second résultat retenant l'attention est que le nombre de pauvres sera réduit le plus en Afrique sub-saharienne : ici, l'érosion des préférences de ces pays et les effets de termes de l'échange sont susceptibles de contrarier cette évolution souhaitable.

Pour conclure, ce rapport avance un argument fort, quand il souligne que numériquement la majorité des pauvres vient de pays ne bénéficiant pas de préférences commerciales (même s'il faudrait regarder de plus près les bénéficiaires du SPG). Mais par contre, considérer qu'il y a une forte protection à l'encontre des pays en développement sans prendre en compte les préférences commerciales affaiblit la portée de la démonstration.

En réalité, cette question du rôle des préférences est un sujet difficile : on sait que les préférences accordées ont pu entraîner des spécialisations trop fortes, ou mal orientées. Les économistes

s'accordent également sur l'idée que la situation actuelle correspond à une situation de second best par rapport à une libéralisation plus multilatérale. Mais les préférences existent, et il convient de s'intéresser aux pays et secteurs sensibles à leur érosion. En tout cas, il est difficile à la fois de dénoncer l'outil et de regretter que la sévérité des règles d'origine des produits en freine une pleine application.

Je vous remercie.