

Ouverture du Sud : priorité au développement¹

Isabelle Bensidoun, Agnès Chevallier*



p. 64-75

En novembre 2001, s'est tenue à Doha (Qatar) la quatrième conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Deux ans après l'échec de Seattle, elle est parvenue à fixer un nouvel agenda de négociations multilatérales. Le fait que ce nouveau cycle ait été annoncé comme le « cycle du développement » indique la nécessité de rééquilibrer la situation créée par l'Uruguay Round. Les concessions effectuées alors par les pays du Sud, les contraintes nées de leur adhésion à l'ensemble des règles multilatérales selon le principe de la signature unique, comme le peu d'empressement des pays du Nord à respecter leurs engagements dans les secteurs sensibles de l'agriculture et du textile, ont conduit à un bilan largement en défaveur des pays du Sud. La conférence de Doha est intervenue aussi dans un contexte marqué par une certaine désillusion quant aux bénéfices à attendre de l'insertion dans les échanges. L'orientation d'un nombre croissant de pays en développement – y compris le plus peuplé, la Chine – vers l'exportation de produits manufacturés au fort contenu en travail non qualifié a intensifié la concurrence entre ces pays. Et très peu d'économies parviennent à évoluer dans l'échelle des spécialisations comme l'ont fait les nouveaux pays industrialisés d'Asie.

Quel bilan global peut-on dresser aujourd'hui du rattrapage des pays en développement et du rôle de l'ouverture commerciale dans ce processus ? Quelles conséquences cela implique-t-il pour l'OMC ?

Une mondialisation sans convergence

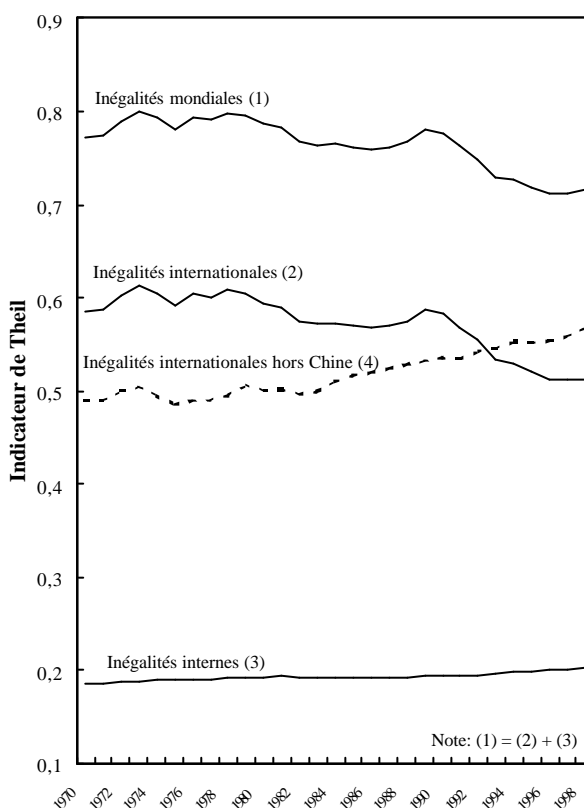
L'examen de l'évolution des indicateurs d'inégalité au cours des vingt dernières années permet de dégager un bilan relativement optimiste. Globalement, la mondialisation ne s'est pas traduite par un accroissement des inégalités de revenu dans le monde. Au cours des vingt dernières années, les inégalités au sein de la population mondiale (inégalités mondiales) se sont réduites : les inégalités internes aux différentes nations se sont, en moyenne, accrues, mais dans des proportions relativement faibles, tandis que les inégalités entre pays (inégalités internationales) ont diminué (graphique 1).

¹ Ce chapitre reprend et complète I. Bensidoun, A. Chevallier et G. Gaulier (2001), « Repenser l'ouverture du Sud », La Lettre du CEPII, n° 205, octobre (www.cepii.fr).

* Isabelle Bensidoun et Agnès Chevallier sont économistes au CEPII.

Ce diagnostic doit cependant être relativisé. D'une part, le niveau des inégalités mondiales reste élevé. D'autre part, le mouvement global de réduction des inégalités internationales est principalement dû aux évolutions favorables qui se sont produites en Chine. Si l'on exclut ce pays, qui compte pour un cinquième de la population mondiale et dont le rattrapage économique sur la période est particulièrement marquant, on constate que les inégalités internationales ont, au contraire, tendance à s'accroître à partir du début des années quatre-vingt.

Graphique 1 – Inégalités mondiales



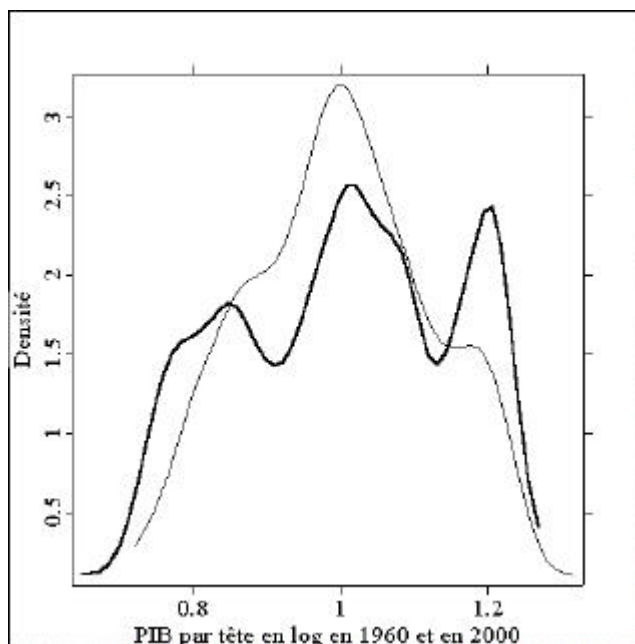
Sources : (1) à (3), X. Sala-i-Martin [2002] ; (4) calcul des auteurs, à partir de CHELEM-CEPII.

La vague actuelle de mondialisation ne s'est d'ailleurs pas accompagnée d'un mouvement général de convergence des niveaux de vie : en moyenne, sur les vingt dernières années, les pays n'ont pas enregistré une croissance de leur PIB par tête d'autant plus élevée qu'ils étaient initialement pauvres.

Il y a quarante ans, un grand nombre de pays se concentraient autour du niveau moyen de revenu par tête mondial. Aujourd'hui, la distribution des niveaux de revenu par tête révèle une répartition en trois pôles (graphique 2). La plupart des pays pauvres d'une part, riches de l'autre, le sont restés tandis que le groupe des pays intermédiaires s'est réduit, certains rattrapant les pays riches, d'autres rejoignant les pays pauvres. Au sein du groupe des pays intermédiaires, des économies initialement relativement proches ont suivi des trajectoires divergentes. L'écart de PIB par tête entre les catégories

extrêmes, pays riches et pays pauvres, déjà très élevé en 1960, s'est accru. L'écart était de 6,9 à 100, il est désormais de 5,3 à 100.

Graphique 2 – Distribution mondiale des PIB ppa par tête 1960 et 2000



Source : CHELEM-CEPII, calculs d'A. Desdoigts.

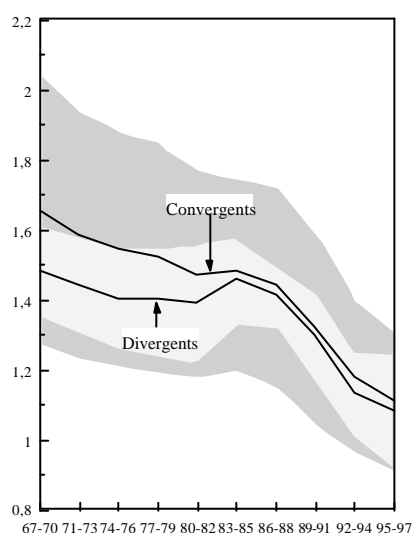
Cette divergence dans les trajectoires de croissance peut-elle être reliée à des progrès différents dans l'ouverture commerciale des économies en développement ? La réponse est évidemment importante pour la politique économique. Celle qui est apportée par les institutions internationales, et plus particulièrement par la Banque mondiale, est très tranchée. Depuis de nombreuses années, cette institution cherche à convaincre de la solidité de la relation entre ouverture et croissance. Mais ce que constatent la plupart des travaux sur lesquels la Banque mondiale s'appuie pour étayer son discours est une concordance entre les performances de croissance et le degré d'insertion dans les échanges : les pays en développement dont la croissance est la plus rapide sont généralement ceux qui sont le plus intégrés aux échanges mondiaux. Ceci n'est guère contestable. Mais rien ne permet d'en inférer que l'insertion dans les échanges est la condition nécessaire de la croissance ; elle peut tout aussi bien en être le résultat. Par ailleurs, ces travaux confondent souvent degré d'insertion dans les échanges et degré de libéralisation commerciale ; ils s'appuient sur une mesure du premier terme (il est plus facile de disposer d'un indicateur quantitatif de l'insertion que de l'ouverture commerciale), pour conclure sur le second. Or, sur ce point, les enseignements apportés par les travaux empiriques sont beaucoup moins tranchés.

En s'appuyant sur un indicateur d'ouverture commerciale disponible pour vingt-deux pays sur plus de trente ans [Gaulier, 2001], on constate, par exemple, que les pays qui ont convergé ne sont pas, systématiquement, les pays les plus ouverts. Ni les niveaux ni les progrès de l'ouverture ne distinguent nettement les pays dont le niveau de vie s'est rapproché de celui des pays riches de ceux qui s'en sont éloignés : l'ouverture diffère

moins entre les deux groupes de pays qu'à l'intérieur même de ces groupes (graphique 3).

Un autre indicateur, de nature comparable mais disponible pour un plus grand nombre de pays (soixante-seize) sur une période plus courte (dix ans), montre que la croissance du PIB par tête est plus élevée dans le groupe des « pays ouverts » que dans les deux autres groupes (« pays fermés » et « pays s'ouvrant sur la période ») ; mais, là encore, les résultats à l'intérieur des groupes sont fortement hétérogènes (tableau I ci-après). D'ailleurs, si au sein des deux groupes les plus ouverts, on distingue les pays par leur niveau de revenu par tête, on constate que la croissance est sensiblement plus faible chez les plus pauvres ; elle est même, le plus souvent, inférieure à celle des pays « fermés » (alors que les revenus par tête sont comparables).

Graphique 3 – Convergenents et divergenents, une ouverture* comparable



* Indicateur de discrimination commerciale : une baisse signifie une plus grande ouverture.
 En grisé figurent les écarts types du groupe des pays convergenents (foncé) et divergenents (clair).
 Source : CHELEM-CEPII, calculs des auteurs.

Au vu de ces résultats, l'ouverture commerciale n'apparaît pas comme un critère déterminant des performances des différents pays. C'est d'ailleurs la conclusion à laquelle parvient un examen attentif des travaux empiriques dans ce domaine [Rodriguez et Rodrik, 1999]. On serait plutôt amené à penser que les gains attendus de l'ouverture ne pourraient se réaliser qu'à partir d'un certain niveau de développement et que, conformément d'ailleurs à ce qu'enseigne l'histoire économique de tous les pays

aujourd'hui développés, les pays abaissent leur protection quand ils sont devenus plus riches.

Tableau I – Ouverture et croissance

	PIB par tête en 1990	Croissance du PIB par tête 1990-2000		Nombre de pays
		Moyenne	Médiane	
Pays « fermés » (1)	2 138	0,6 (4,2)	0,8	20
Pays s'ouvrant sur la période* (2)	3 214	1,1 (1,6)	1,0	24
Pays « ouverts » (3)	4 062	1,4 (1,8)	1,4	32
Pays (2) + (3)	3 699			
dont : à bas revenus	1 830	0,7 (1,7)	0,3	28
à revenus moyens	5 567	1,9 (1,7)	1,8	28

Les écarts types figurent entre parenthèses.

Le classement des pays selon leur ouverture est établi à partir de l'indicateur de discrimination commerciale et du classement du Fraser Institute (Economic Freedom, Area VI).

* Pays considérés comme fermés en 1990, et ouverts en 2000.

Source : CHELEM-CEPII, calculs des auteurs.

Si l'ouverture est favorable au développement, elle est loin d'en être une condition suffisante. Différents travaux se sont attachés à montrer pourquoi les relations entre ouverture commerciale et croissance sont plus complexes que ne le voudraient les apôtres de l'ouverture. La libéralisation commerciale est vouée à l'échec si les mécanismes de marché ne fonctionnent pas de manière satisfaisante. La capacité des gouvernements à mettre en œuvre les réformes macro- et microéconomiques qui doivent accompagner l'ouverture (réforme fiscale, amélioration de l'accès des entreprises au financement, réforme juridique...) est tout aussi essentielle que l'ouverture elle-même. En outre, l'ouverture se traduisant par une plus grande exposition aux chocs, elle réclame des ajustements macroéconomiques qui peuvent être entravés par la faiblesse des institutions chargées de la gestion des conflits d'intérêts.

L'avantage comparatif est l'argument économique le plus général et le plus puissant pour démontrer l'intérêt de l'échange international et de la spécialisation. Mais, les développements récents de la théorie du commerce international ont montré que les effets de l'échange sur la croissance à long terme dépendent de la nature de la spécialisation sectorielle. Ainsi, avec l'ouverture, un pays peut être amené, selon ses avantages comparatifs, à abandonner un secteur qui, par ses externalités, est susceptible de jouer un rôle moteur dans la croissance, pour se spécialiser sur des secteurs moins porteurs. Dans ce cas, il peut perdre à l'ouverture. Un test empirique de ce type d'effet a permis de vérifier que certaines spécialisations sont plus favorables à la croissance que d'autres [Bensidoun et al, 2001]. En outre, une spécialisation intense, qui, en principe, permet de bénéficier d'économies d'échelle, peut se révéler défavorable si elle entraîne une dépendance vis-à-vis de marchés trop instables ou trop peu dynamiques. C'est notamment ce qui se produit pour les pays en développement dont la spécialisation porte essentiellement sur des produits primaires.

Pourtant, les recommandations des organisations internationales (le « consensus de Washington ») ont continué de s'appuyer sur une vision très réductrice de l'ouverture. Cette idéologie n'a pas été étrangère à l'évolution de la question du développement au sein du GATT puis de l'OMC.

L'OMC face au développement

à partir du milieu des années cinquante, l'idée selon laquelle les économies en développement pouvaient légitimement bénéficier d'un traitement distinct de celui des pays développés et recourir à des politiques commerciales sélectives s'est traduite dans différents dispositifs du système commercial multilatéral. On reconnaissait que, selon leur niveau de développement, les bénéfices que les différents pays pouvaient attendre du système commercial n'étaient pas les mêmes ; leurs engagements vis-à-vis du système multilatéral pouvaient alors être différents.

Le principe d'un traitement différencié et plus favorable aux pays en développement prévoyait l'accès préférentiel de ces pays aux marchés des pays développés (système généralisé de préférences) et leur exemption de certaines disciplines quant à l'ouverture de leurs propres marchés. Cette exemption reposait sur le principe de non-réciprocité, autrement dit sur le droit pour les pays en développement de bénéficier des accords multilatéraux (notamment sur l'abaissement des tarifs douaniers, selon le principe de la nation la plus favorisée) sans être tenus à offrir des concessions en échange. Elle autorisait aussi la flexibilité dans l'application des engagements pris, afin qu'ils puissent protéger les industries naissantes ou éviter les déséquilibres de balances des paiements. Ces dispositifs ont été particulièrement développés durant le Tokyo Round (1973-1979). Ce traitement spécial et différencié (TSD) autorisait notamment la non-participation des pays en développement à un certain nombre d'accords négociés durant ce cycle.

Mais, au début des années quatre-vingt, l'idée que l'ouverture internationale des économies était le meilleur moyen de favoriser le développement est devenue dominante tandis que les programmes d'ajustement des économies endettées généralisaient la libéralisation commerciale. C'est ainsi que l'ouverture commerciale de nombreux pays en développement s'est opérée de façon unilatérale. Par ailleurs, l'idée était avancée que, si certains secteurs intéressant plus particulièrement les exportations des pays en développement restaient fermés (agriculture, textile), c'est parce que ces pays n'avaient pas participé à l'échange de concessions au sein du GATT. On sait en effet que, bien loin de la rhétorique libre-échangiste, chaque pays cherche au cours de ces négociations multilatérales à obtenir l'ouverture des marchés des pays tiers en concédant l'ouverture de son propre marché. C'est cette perspective mercantiliste qui explique d'ailleurs que la progression des pays émergents sur les marchés internationaux et l'élargissement de leurs propres marchés intérieurs aient accentué la pression internationale à l'ouverture des pays du Sud. C'est dans ce contexte que se déroula l'Uruguay Round.

Les pays en développement (PED) ont participé plus activement à l'échange de concessions. Ceci les a conduits à consolider la totalité de leurs tarifs douaniers dans l'agriculture et près de 60 % de leurs tarifs dans l'industrie. Surtout, le principe de la signature unique adopté pour ce cycle de négociations allait radicalement changer la

forme et le contenu de la plupart des dispositifs du TSD. Les pays en développement ont dû adhérer en bloc à l'ensemble des engagements négociés. Les accords auxquels ne participaient auparavant que quelques pays en développement s'appliquent désormais à tous, tout comme les nouveaux accords sur les services, les droits de propriété intellectuelle (TRIPS : trade-related intellectual property rights) ou les mesures concernant les investissements (Trims : trade-related investment measures).

Sans que soit formellement abandonné le principe de non-réciprocité, le principe du TSD s'est alors trouvé altéré. Le TSD est devenu un ensemble de mesures ad hoc attachées aux différents accords, sans référence conceptuelle claire, et parfois sans réel contenu. Ainsi les clauses dites de « meilleurs efforts » selon lesquelles les pays développés s'engagent à faciliter l'intégration du Sud apparaissent purement formelles alors que le maintien de pics tarifaires, les barrières non tarifaires, les mesures antidumping... sont autant de limites bien réelles aux exportations du Sud. Compte tenu de l'acquis des cycles précédents, les concessions échangées ne portent plus uniquement sur l'abaissement des obstacles aux frontières qui réduisent l'accès au marché, mais sur les conditions de concurrence à l'intérieur de ces frontières. Ainsi, les pays en développement ont dû, contre la promesse d'un meilleur accès aux marchés du Nord dans les domaines agricole et textile, s'engager à respecter des règles communes, autrement dit, ont dû réduire l'autonomie de leurs politiques. Les dispositifs du TSD sont alors souvent ramenés à des délais de mise en œuvre, accordés sans prise en compte de la situation effective des pays et sans évaluation économique des moyens à mettre en œuvre.

Cela pose trois types de problèmes :

– beaucoup des pays émergents, notamment en Asie, qui ont connu les trajectoires de convergence les plus remarquables, n'ont ouvert leurs marchés intérieurs qu'après que leurs exportations de produits manufacturés ont fortement progressé et que leurs institutions ont été renforcées ; les politiques commerciales utilisées pour promouvoir leurs exportations, notamment les subventions, ne pourraient plus l'être aujourd'hui ;

– la mise en œuvre des normes et des règlements qui découlent des accords de l'OMC requiert souvent des capacités économiques et institutionnelles dont les pays en développement ne disposent pas. Réaliser les investissements nécessaires pour acquérir ces capacités ne constitue pas nécessairement, compte tenu des ressources limitées de ces pays, l'objectif prioritaire ni celui le plus à même de favoriser le développement. à cet égard, l'éducation et la santé doivent, de toute évidence, passer avant la refonte des procédures douanières ou la mise en œuvre des règles internationales de propriété intellectuelle ;

– face aux questions très complexes introduites dans l'agenda (services, propriété intellectuelle, barrières techniques, normes sanitaires), la capacité d'analyse et de proposition de beaucoup de pays en développement est très faible. Le manque de transparence et le déséquilibre Nord-Sud dans le pouvoir de négociation ont été aggravés. Les règles qui doivent s'appliquer à tous sont définies en fonction des intérêts des pays du Nord. Ainsi, la protection de la propriété intellectuelle, nécessaire pour garantir l'innovation, a été poussée au point de compromettre la possibilité des pays les

plus pauvres de bénéficier de la diffusion technologique (dont on sait qu'elle est facteur de convergence) et de les priver de l'accès à des biens essentiels (des corrections partielles ont été apportées lors de la conférence de Doha dans le domaine des médicaments, cf. Chronologie).

La mise en œuvre des accords de Marrakech a révélé le déséquilibre des concessions. En dépit des accords conclus dans l'agriculture et dans le textile-habillement, l'accès au marché dans ces deux domaines essentiels pour les pays en développement n'a pas été sensiblement amélioré. Une ouverture plus grande des marchés a été accordée aux pays les moins avancés (PMA), notamment par l'initiative « tout sauf les armes » de l'Union européenne qui supprime tous les quotas et tarifs pour tous les produits des PMA (à l'exception des armes). Mais, si les PMA sont, par définition, les pays les plus pauvres du monde, le plus grand nombre de pauvres vivent dans des pays dont le niveau de revenu par tête moyen les exclut de cette catégorie. La question est bien celle de l'amélioration de l'accès au marché pour tous les pays en développement.

Les difficultés et le coût de la mise en œuvre des engagements pris par ces pays ont été sous-estimés. On a fait comme si l'adoption par tous de règles similaires, adaptées en fait aux économies développées, allait favoriser les échanges et donc le rattrapage des pays moins développés. Illusion ou hypocrisie ? En tout cas, la réalité ne se conforme pas à ce schéma. Comment avancer ? La remise en cause du principe de signature globale paraît un préalable indispensable. Ainsi, certains proposent que, à côté de l'adhésion de tous les membres de l'OMC à un ensemble d'accords définis comme centraux, soient prévus des dispositifs plus flexibles, permettant l'adhésion facultative à des accords sur des domaines particuliers.

Pour utile qu'il puisse être, un tel dispositif ne résout pas la question centrale. Car, dès lors que les obstacles tarifaires et non tarifaires aux frontières ont été en grande partie démantelés, dès lors que le champ de l'ouverture s'étend des produits manufacturés à l'agriculture et aux services, c'est bien aux obstacles internes aux échanges que la libéralisation s'attaque. Comme disent les Anglo-Saxons, il s'agit d'égaliser le terrain de jeu, autrement dit, d'harmoniser les conditions sociales, culturelles et politiques de production de l'échange [Laïdi et Lamy, 2002]. La question qui se pose alors est de savoir jusqu'où pousser l'égalisation de ces conditions de l'échange. Si l'on considère que le commerce est, par définition, toujours bénéfique au développement, alors il n'y a pas de raison économique de limiter cette égalisation. Mais si l'on estime que le commerce est un moyen parmi d'autres du développement, si l'on estime que les institutions nationales, les préférences collectives de chaque pays, ont un rôle dans le développement, alors on doit les préserver et admettre qu'existent certaines limites aux échanges. Des auteurs comme D. Rodrik [2001] proposent ainsi d'adopter une nouvelle approche du régime commercial. L'objectif ne serait plus la maximisation des flux d'échanges (qui est l'objet de l'OMC) mais le développement. Au lieu de viser l'adoption de règles communes, les règles commerciales devraient permettre la diversité des institutions et des normes nationales favorables au développement.

Les réflexions qui se développent autour de ce type d'approche n'ont pas produit encore de propositions opérationnelles. La difficulté vient évidemment de ce que la diversité des préférences est source de conflits : les exigences sociales ou

environnementales des pays du Nord peuvent, par exemple, constituer un obstacle au développement du Sud. Comment arbitrer ? Et comment éviter que les préférences collectives ne soient instrumentalisées à des fins protectionnistes ? Clairement, la fonction d'arbitrage des préférences collectives ne peut être remplie au sein de l'OMC par l'Organe de règlement des différends (ORD), comme ne peuvent être produites par cette organisation les règles concernant les biens publics globaux (climat, santé, biodiversité...) qui sont affectés par les échanges. Afin de restaurer la confiance dans un système commercial conçu pour substituer des règles multilatérales à des rapports de forces, l'OMC a placé le prochain cycle sous le signe du développement. Mais il faudra bien plus qu'un cycle de négociations pour que soit ébauché le schéma de gouvernance mondiale qui concrétiserait une nouvelle approche des liens entre commerce et développement.

Bibliographie

NOM P., (2000) «.

BENSIDOUN I., GAULIER G. et ÜNAL-KESENCI D. (2001), « The Nature of Specialization Matters for Growth : an Empirical Investigation », Document de travail CEPII, n° 2001-13 (www.cepii.fr).

GAULIER G. (2001), « Discrimination commerciale : une mesure à partir des flux bilatéraux », Document de travail CEPII, n° 2001-04 (www.cepii.fr).

LAÏDI Z et LAMY P. (2002), « La gouvernance, ou comment donner sens à la mondialisation » in Gouvernance mondiale, Rapport n° 37, Conseil d'analyse économique.

RODRIGUEZ F. et RODRIK D. (1999), « Trade Policy and Economic Growth : A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence », NBER Working Paper, n° 7081.

RODRIK D. (2001), « The Global Governance of Trade, As if Development Really Mattered », UNDP background Paper, october (<http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg/UNDPtrade.pdf>).

SALA-I-MARTIN X. (2002), « The Disturbing "Rise" in Global Income Inequality », Columbia University Department of Economics Discussion Paper #:0102-44.