

Politiques et acteurs du développement

Séminaire CERI – DGCID

Mercredi 9 février 2005

Les politiques de développement et la régulation commerciale internationale

Jean-Marc Siroën *

Il est évidemment très difficile de traiter en si peu de temps un sujet aussi vaste. La littérature économique s'est d'abord posée la question de l'influence de l'ouverture sur la croissance sans conclure d'une manière définitive ni sur le lien ni, surtout, sur l'influence spécifique des politiques commerciales et de l'adhésion de l'OMC. Elle s'est aussi, mais moins souvent, intéressée aux contraintes que faisaient peser les règles du jeu commercial international sur les politiques de développement. A vrai dire, pendant longtemps, ces règles ont été assez peu contraignantes et, dans une large mesure, le restent. Il est vrai, toutefois, que les exigences ont été beaucoup plus fortes pour les nouveaux pays entrant dans l'OMC que pour les pays qui avaient adhéré à une période plus lointaine beaucoup plus tolérante.

Plutôt que de prétendre traiter le sujet exhaustivement et de manière très construite, je préférerais relever cinq points qui me paraissent importants et qui recouvrent à la fois des résultats de la recherche et des faits ou évolutions "porteurs d'avenir".

1) Le rôle (réduit) des politiques commerciales et de l'OMC dans les échanges.

Les pays en développement ou émergents privilégient aujourd'hui une croissance par les exportations. L'adhésion à l'OMC est un passage obligé pour obtenir l'accès aux marchés étrangers. Mais l'OMC a-t-elle vraiment un effet favorable sur le commerce des pays membres ? Certaines estimations économétriques montrent qu'elle n'en a pas (Rose, 2002). Pour d'autres, l'adhésion favorise les importations des pays industriels mais pas celle des PED, du moins pour les plus anciens membres (Subramanian & Wei, 2003)¹. Le traitement différencié dont ont bénéficié les pays en développement aurait empêché au GATT ou à l'OMC d'exercer tous ses effets sur le commerce. Mais ce constat soulève d'autres questions : pourquoi les pays en développement ont-ils conservé des protections ? Quelle est l'influence réelle des politiques commerciales ?

En fait, et la plupart des études empiriques le montrent aujourd'hui, les barrières commerciales sont un déterminant relativement marginal des flux de commerce. Les variables géographiques et économiques (PNB) "héritées" et imposées aux gouvernements sont bien plus déterminantes. Dans des estimations en cours, on vérifie l'impact important de variables institutionnelles comme la démocratie, la corruption et plus généralement, la gouvernance².

* Université Paris Dauphine.

¹ Nos propres travaux en cours ne confirment pas ces résultats quand la variable expliquée est les exportations dans une estimation en coupe: l'appartenance de deux pays partenaires à l'OMC influence positivement les échanges bilatéraux. Toutefois, lorsque l'échantillon se restreint aux pays en développement, l'appartenance à l'OMC n'exerce aucune influence significative.

² Granger & Siroën (2001); Duc Cindy, Clotilde Granger & Jean-Marc Siroën, 2004, "Trade and democracy. An empirical investigation", www.dauphine.fr/ceres/siroen/tradedemo.pdf; Duc Cindy, Clotilde Granger, Emmanuelle Lavallée & Jean-Marc Siroën, 2004, "Does « deep integration » foster trade? Empirical evidence

Une seule variable relevant de la politique commerciale semble jouer une influence importante sur les flux d'échange : les accords de préférence commerciale. Et encore, nos résultats actuels tendent à montrer que les accords qui imposent des contraintes institutionnelles fortes, comme la démocratie, exercent un effet plus favorable sur les échanges que les accords dépourvus d'une telle clause³. Certains économistes (Anderson & van Wincoop, 2004) estiment que l'ensemble des coûts de transaction : transport, assurance, formalités administratives, couverture des risques, obstacles tarifaires et non tarifaires etc. représenteraient un équivalent tarifaire de 170%. On voit que la suppression complète des tarifs, qui sont en moyenne bien inférieurs, aurait une influence assez marginale sur ces coûts de transactions qui dépendent aussi de la situation géographique, de la sécurité des échanges, de la stabilité des monnaies, du biais national des consommateurs, etc.. De plus, on observe très peu de réallocations sectorielles à la suite de l'ouverture dans les pays en développement (Goldberg & Pavcnik, 2004).

L'intégration économique, qu'on peut appeler la globalisation (Siroën, 2004) réside plutôt dans la circulation du capital, les investissements directs voire les flux migratoires même s'ils sont moins spectaculaires qu'au XIX^e siècle. Or ces composantes de la globalisation échappent à la régulation de l'OMC.

2) Faut-il libéraliser les échanges pour accroître les échanges?

Plus un pays est petit et pauvre, plus il a besoin d'importer et donc d'exporter. C'est souvent vital lorsque le pays n'est pas autosuffisant dans les biens essentiels mais également nécessaire pour "tirer" le développement. Mais on vient de voir que la libéralisation des échanges n'avait qu'un impact limité sur le volume des échanges. Dans ces conditions, on peut parfois se demander si le désarmement douanier, tarifaire ou non tarifaire, est aussi urgent que cela. La libéralisation des échanges a nécessairement un coût d'adaptation mais, surtout, la principale difficulté que je vois dans les pays en développement est la perte de recette fiscale. Les recettes tarifaires sont souvent une source de revenu d'autant plus élevée que les pays sont pauvres et que la légitimité du pouvoir politique est moins assurée. L'impôt, qui devrait se substituer aux recettes douanières, exige que la "violence légitime" de l'État soit assurée ce qui n'est pas toujours le cas, soit faute d'administration, soit faute de légitimité et, souvent, faute des deux. Compte tenu des différentes contraintes sur des pays avec des États ou des administrations défaillantes, il n'est pas certain que les taxes douanières sont toujours le plus mauvais des systèmes fiscaux. La mise en place d'un système fiscal moderne implique la mise en place préalable d'institutions adéquates et donc d'un régime politique suffisamment légitime. C'est d'ailleurs, peut-être, une des explications du lien que nous trouvons aujourd'hui entre le commerce et la démocratie.

3) Les asymétries à l'OMC

Les rapports de force à l'OMC sont certes très asymétriques. Mais ils sont aussi très compliqués. D'une part l'histoire de l'OMC confère un statut de leader à l'UE et aux États-Unis. Il n'y a pas convergence d'intérêt, comme on le dit parfois, mais résolution préalable des conflits autour d'un accord qui s'impose ensuite à l'ensemble des pays. C'est comme cela qu'avait pu être dénoué l'enlisement de l'Uruguay Round provoqué par le conflit agricole entre les États-Unis et l'Union européenne.

for the EU democracy and anti-corruption criteria", en cours (bientôt consultable sur www.dauphine.fr/ceresa/siroen/PublicationsSiroen.html).

³ Travaux menés avec Clotilde Granger et Cindy Duc.

Les pays "riches" disposent d'une plus grande liberté pour déroger aux règles dont ils sont les initiateurs et ainsi, le cas échéant, "priver" les pays en développement de leurs avantages comparatifs : textile, coton. Il existe également une asymétrie dans les sanctions, grande innovation de l'OMC par rapport à l'ancien GATT. Ces asymétries relèvent certes d'un rapport de force, mais elles sont aussi fondées sur des différences de taille : l'accès au marché américain est beaucoup plus important pour le Costa-Rica que le marché costa-ricain pour les Etats-Unis. Les sanctions costa-ricaines ont donc peu de chance d'impressionner les Etats-Unis.

S'il y a une asymétrie évidente en faveur des pays industriels, il y a aussi des asymétries en faveur des pays en développement qui bénéficient de traitements différenciés. De même, la règle du consensus peut paraître exorbitante car elle confère au Costa-Rica le même pouvoir de veto que les Etats-Unis. Les effets d'asymétrie se retournent cette fois en faveur des petits pays disposent ainsi d'un vrai pouvoir de chantage. Ils peuvent menacer de bloquer la signature d'un traité global : comme le Costa Rica ne représente pas un marché essentiel pour les Etats-Unis ou l'Union européenne et que les exportations costa-ricaines ne menacent pas l'industrie américaine, les petits pays habiles peuvent tirer leur épingle du jeu.

4) Les deux surprises de Cancun

Les deux surprises de Cancun sont la capacité des pays émergents de se coaliser autour d'objectifs communs minimaux et le pouvoir d'influence et de mobilisation des ONG. Contrairement à Seattle, ce pouvoir ne s'est pas uniquement exercé dans la rue, mais dans les couloirs. Les pays en développement ont su mobiliser la société civile pour influencer l'ordre du jour et les priorités. Oxfam, par exemple a préparé le dossier du coton et conseillé les représentants africains. Des pays, comme le Brésil, ont su agir très habilement. En défendant les producteurs brésiliens de coton, il a aussi défendu les producteurs africains. Le succès de la plainte du Brésil contre les Etats-Unis a ainsi souvent été considéré comme celui des pays africains.

Pourtant, en règle générale, les pays en développement n'ont pas les mêmes intérêts. Les protections européennes profitent à certains pays mais désavantagent d'autres. Les AMF ont, par exemple, avantagé les pays méditerranéens en évinçant les pays asiatiques qui, en retour, profiteront davantage du démantèlement que les fournisseurs "captifs" des Etats-Unis ou de l'Union européenne. De même, dans l'agriculture, les aides à l'exportation de l'Europe ou des Etats-Unis désavantagent les pays exportateurs, qui sont d'ailleurs surtout des pays riches ou émergents, mais sont plutôt favorables aux pays importateurs, notamment africain. La réduction des subventions agricoles se traduira immédiatement, pour ces pays, par une augmentation du prix des biens alimentaires qui pourra certes favoriser la production locale mais à plus long terme.

5) L'ambiguïté des "nouveaux sujets".

Faut-il élargir les compétences de l'OMC ? Les normes de travail, l'environnement, les politiques de la concurrence, les investissements sont parmi les questions les plus délicates. Ces nouveaux sujets mettent tout le monde mal à l'aise : les PVD qui se méfient de règles qui seraient trop favorables aux pays riches, les pays industriels qui parfois fluctuent dans leurs positions, les ONG qui reflètent souvent ces clivages et hésitations.

Les PVD refusent le principe de les voir traiter. La question des normes de travail avait été écartée dès 1996. C'est aussi le cas, depuis juillet, pour des questions comme la politique de la

concurrence, les marchés publics, les investissements. Les PVD voient en effet dans ces nouveaux sujets une forme de protectionnisme déguisé. Des règles institutionnelles, qui seraient celles des pays riches, imposeraient des contraintes qui pèseraient sur leur compétitivité et leurs avantages comparatifs. Certaines ONG défendent les normes de travail, d'autres, plutôt situées au sud, les rejettent. Le problème est que tous ces nouveaux sujets, délaissés par l'OMC, se retrouvent dans les accords internationaux, mais dans les accords régionaux ou bilatéraux, pas dans les accords multilatéraux ⁴. La première conséquence du refus des PED est donc de favoriser ce que l'OMC voulait éviter, la prolifération des accords bilatéraux parfois entre pays très lointains comme, par exemple, les Etats-Unis et le Maroc.

Conclusion

La conclusion est assez pessimiste: si on admet que l'accès des pays en développement aux marchés des pays riches est souhaitable, le nouveau rapport de force est certainement plus favorable qu'autrefois aux pays émergents. Il peut l'être pour certains pays en développement qui sauront négocier leur intérêt géopolitique. Je pense au Maroc et aux pays méditerranéens. Mais il prépare aussi une nouvelle marginalisation de la plupart des pays les plus pauvres.

Références

- Anderson J.E. & E. van Wincoop, 2004, Trade Costs, *Journal of Economic Literature*, forthcoming.
- Goldberg P. K., Pavcnik, 2004, Trade, Inequality, and Poverty: What Do We Know ? Evidence from recent trade liberalization episodes in developing countries, NBER Working Paper 10593
- Granger C. & J.M. Siroën, 2001, La démocratie est-elle favorable à l'ouverture ?, *Économie internationale*, 88, pp. 59-76.
- Rose A. (2002), "Do We Really Know that the WTO Increases Trade?", CEPR Discussion Paper No. 3538 September
- Siroën J.-M., 2004, L'international n'est pas le global. Pour un usage raisonné du concept de globalisation, *Revue d'Économie Politique*, 114 (6), novembre-décembre, p. 681-698.
- Subramanian A. & Wei S.-J, 2003, The WTO Promotes Trade, Strongly but Unevenly, September 1, 2003 IMF Working Paper

⁴ Granger Clotilde & Jean-Marc Siroën, 2005, "Core Labor Standards in Trade Agreements. From multilateralism to bilateralism", bientôt consultable sur www.dauphine.fr/ceresa/siroen/PublicationsSiroen.html.