

REPENSER L'OUVERTURE DU SUD

Les progrès de l'ouverture et des échanges ne se sont pas traduits par un mouvement général de convergence des niveaux de vie : si certains pays en développement ont rattrapé les pays riches, d'autres s'en sont éloignés. Les premiers ne sont pas, systématiquement, les pays plus ouverts et les relations entre libéralisation commerciale et croissance apparaissent plus complexes que ne le proclament les apôtres de l'ouverture. Ceci n'est pas sans conséquence pour l'OMC dont la plupart des pays en développement sont désormais membres à part entière, signataires de l'ensemble des accords de Marrakech. Il appartient au prochain cycle qui doit s'ouvrir à Doha de restaurer la confiance dans un système commercial conçu pour substituer des règles multilatérales à des rapports de force. L'application d'un traitement spécial et différencié, qui assure réellement aux économies en développement l'accès aux marchés du Nord et leur reconnaît le droit de ne pas privilégier la libéralisation commerciale aux dépens du développement, sera à cet égard déterminante.

Après l'échec de Seattle, la quatrième conférence de l'organisation mondiale du commerce (OMC), qui doit se tenir début novembre à Doha, devrait fixer l'agenda du prochain cycle de négociations multilatérales. Le thème du développement des pays du Sud était très présent lors de la préparation de la conférence de Seattle comme dans la contestation de la mondialisation qui s'est exprimée à cette occasion. Ce thème devrait s'imposer d'autant plus à Doha que les événements du 11 septembre ont porté au devant de l'actualité un certain nombre d'interrogations quant à la situation de pays restés en marge des bénéfices que les progrès de l'ouverture et des échanges pouvaient laisser espérer. Ce cycle devrait être, en tout cas, l'occasion de repenser l'ouverture du Sud et le rôle de l'OMC à cet égard.

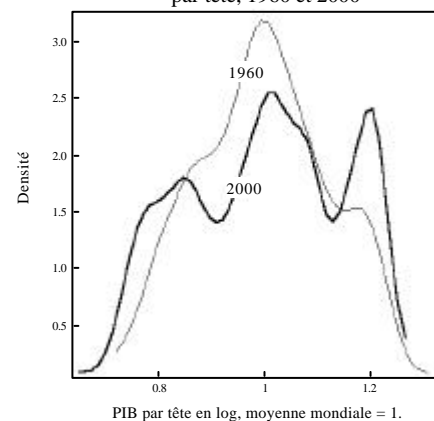
■ Une mondialisation sans convergence

Les progrès de l'ouverture et des échanges se sont-ils traduits par un mouvement général de convergence des économies ? La réponse est négative : en moyenne sur 20, 30 ou 40 ans, les pays n'ont pas enregistré une croissance de leur PIB par tête d'autant plus élevée qu'ils étaient pauvres¹. La distribution des niveaux de revenus par tête en 1960 et 2000 révèle que des économies relativement proches ont suivi des trajectoires divergentes (Graphique 1). Alors qu'il y a quarante ans un grand nombre de pays se concentraient

autour du niveau moyen de revenu par tête, on observe aujourd'hui une répartition en trois pôles : le groupe des pays intermédiaires s'est réduit, certains rattrapant les pays riches, d'autres rejoignant les pays pauvres.

Les écarts entre les deux groupes de pays situés aux extrémités de l'échelle des revenus, pays les moins avancés (PMA) d'une part, pays riches de l'autre, se sont creusés. Alors qu'en 1970, le revenu par tête des PMA représentait (en parité de pouvoir d'achat) 10 % de celui des pays riches, il n'en représente plus que 6 % en 2000. Sur cette période, la croissance par tête, en moyenne annuelle, a été de 2,1 % pour les pays riches contre seulement 0,2 % pour les PMA.

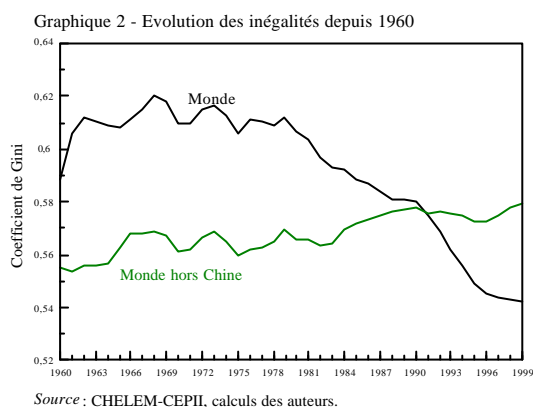
Graphique 1 - Distribution mondiale des PIB PPA par tête, 1960 et 2000



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

1. L'estimation sur un large échantillon de pays d'une équation de convergence absolue, où la croissance par tête est régressée sur le PIB par tête initial, conduit à rejeter l'hypothèse de convergence.

Le diagnostic sur l'évolution des inégalités, à partir d'un indicateur qui confronte la répartition du revenu mondial à celle de la population (coefficient de Gini), paraît plus optimiste. A partir de 1980, on observe en effet une réduction significative des inégalités (Graphique 2). Mais si l'on exclut la Chine qui compte pour 1/5^{ème} de la population mondiale et dont le rattrapage économique sur la période est particulièrement marquant, on constate que les inégalités ont, au contraire, tendance à s'accroître à partir du début des années quatre-vingt².

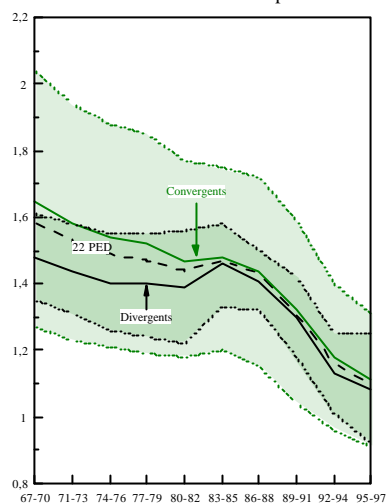


Cette divergence dans les trajectoires de croissance peut-elle être reliée à des progrès différents dans l'ouverture des économies en développement ? La réponse est évidemment importante pour la politique économique. On sait l'accent mis par les institutions internationales sur la libéralisation des politiques commerciales. Dans différents rapports, la Banque mondiale a voulu mettre en évidence la solidité de la relation entre croissance et ouverture³. Pourtant, la question n'apparaît pas si facilement tranchée.

Sur plus de trente ans, les pays qui ont convergé ne sont pas, systématiquement, les pays 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).

En sens opposé, on peut se demander si des pays qui se distinguent par leur plus ou moins grande ouverture enregistrent des performances de croissance différentes. Un indicateur d'ouverture disponible pour 76 pays en développement permet de répondre à cette question sur les dix dernières années. La croissance du PIB par tête apparaît, sur cette période, plus élevée dans le groupe de "pays ouverts" que dans les deux autres groupes ("pays

Graphique 3 - Convergents et divergents : une ouverture* comparable



* Indicateur de discrimination commerciale : une baisse signifie une plus grande ouverture⁴.
En pointillés figurent les écarts-types du groupe des pays convergents (verts) et divergents (noirs).

Source : CHELEM-CEPII, calculs des auteurs.

fermés" et pays s'ouvrant sur la période) ; mais, là encore, les résultats à l'intérieur des groupes sont fortement hétérogènes (Tableau). 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).

Tout ceci indique que l'ouverture n'est pas un critère déterminant et conduit plutôt à penser que les gains de l'ouverture ne pourraient se réaliser qu'à partir d'un certain niveau de développement.

De façon plus systématique d'ailleurs, un examen attentif des travaux empiriques qui ont établi une relation claire entre ouverture commerciale et croissance⁵ aboutit à remettre en cause l'existence de cette relation : une fois corrigés les défauts dont souffrent ces études (mesure

Tableau - Ouverture et croissance

| | PIB par tête en 1990 | Croissance du PIB par tête 1990-2000 | | Nombre de pays |
|------------------------------------|----------------------|--------------------------------------|---------|----------------|
| | | Moyenne | Médiane | |
| Pays "fermés" (1) | 2138 | 0,6 (4,2) | 0,8 | 20 |
| Pays s'ouvrant sur la période* (2) | 3214 | 1,1 (1,6) | 1 | 24 |
| Pays "ouverts" (3) | 4062 | 1,4 (1,8) | 1,4 | 32 |
| Pays (2) + (3) | 3699 | | | |
| dont : à bas revenus | 1830 | 0,7 (1,7) | 0,3 | 28 |
| à revenus moyens | 5567 | 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.

2. La mesure de la répartition des revenus utilisée ici, en accordant le même revenu à tous les individus au sein d'un pays, néglige les inégalités internes. Or, le décollage de la Chine s'est accompagné d'un accroissement de ces inégalités (augmentation du coefficient de Gini d'environ 20 % entre le début des années quatre-vingt et le début des années quatre-vingt-dix, source : Deininger & Squire Data Set).

3. Voir le plus récent, *Global Economic Prospects and the Developing Countries 2002*

4. Pour une définition de l'indicateur, voir Gaulier G. (2001), "Discrimination commerciale : une mesure à partir des flux bilatéraux", *Document de travail CEPII*, n° 2001-04. L'indicateur est calculé ici pour 22 pays en développement, soit l'ensemble des PED disponibles dans la base CHELEM, hormis les exportateurs de pétrole.

5. Rodriguez F. & Rodrik D. (1999), "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence", *NBER Working Paper*, 7081. De même, le lien établi par Ben-David D. (1996), "Trade and Convergence Among Countries", *Journal of International Economics*, vol. 40, est critiqué par Gaulier G. (2001), "Le commerce international comme facteur de convergence : une remise en cause", *Document de travail du CEPII*, à paraître.

inappropriée de l'ouverture, méthodes d'estimation biaisées), le lien n'est plus démontré. Si l'ouverture est favorable au développement économique, elle est loin d'en être une condition suffisante. Différents auteurs se sont attachés à montrer pourquoi⁶.

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 exposition aux chocs accrue, elle réclame des ajustements macroéconomiques qui peuvent être entravés par la faiblesse des institutions chargées de la gestion des conflits⁷.

Par ailleurs, la théorie du commerce international souligne que les effets à long terme de l'ouverture sur la croissance dépendent de la spécialisation sectorielle des économies⁸. Ainsi, avec l'ouverture, un pays peut être amené à abandonner un secteur moteur de la croissance pour se spécialiser, selon ses avantages comparatifs, sur des secteurs moins porteurs. Dans ce cas, il peut perdre à l'ouverture. Un test empirique de ce type d'effet a montré que la nature de la spécialisation n'est pas neutre : certaines spécialisations sont plus favorables à la croissance que d'autres⁹. En outre, une spécialisation intense, qui, en principe, permet de bénéficier d'économies d'échelles, peut se révéler défavorable si elle entraîne une dépendance vis-à-vis de marchés trop instables ou mal orientés. C'est notamment ce qui se produit pour les pays en développement dont la spécialisation porte essentiellement sur des produits primaires¹⁰.

Les relations entre ouverture et croissance sont plus complexes que ne le proclament les apôtres de l'ouverture. Qu'est-ce que cela implique pour une organisation dédiée à la libéralisation des échanges et dont plus des deux tiers des membres sont aujourd'hui des pays en développement ?

■ L'OMC face au développement

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, à partir du milieu

des années cinquante, dans différents dispositifs du système commercial multilatéral. Le principe d'un traitement différencié et plus favorable aux pays en développement comprenait notamment :

- l'accès préférentiel aux marchés des pays développés, dans le cadre du système généralisé de préférences ;
- le principe de non-réciprocité, autrement dit 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 tenu à offrir des concessions en échange ;
- la flexibilité dans l'application des engagements pris afin de pouvoir protéger les industries naissantes ou éviter les déséquilibres de balance des paiements. Ce traitement spécial et différencié (TSD) autorisait la non-participation des pays en développement à un certain nombre d'accords négociés durant le Tokyo Round¹¹.

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 dans ce contexte que se déroula l'Uruguay Round. Le principe du TSD s'est alors trouvé altéré. Sans que soit formellement abandonné le principe de non-réciprocité, les pays en développement (PED) ont participé plus activement à l'échange de concessions. Ceci les a conduit à consolider la totalité de leurs tarifs douaniers dans l'agriculture et près de 60 % de leurs tarifs dans l'industrie¹². Surtout, en fonction du principe de signature globale, les PED ont dû adhérer en bloc à l'ensemble des engagements négociés. Les accords auxquels ne participaient auparavant que quelques pays en développement¹³ s'appliquent désormais à tous, tout comme les nouveaux accords sur les services, les droits de propriété intellectuelle (TRIPS) ou les mesures concernant les investissements (TRIMS).

Le TSD est devenu alors 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 anti-dumping... sont autant

6. Pour une revue de la littérature sur cette question, voir Fontagné L. & Guérin J.L. (1997), "L'ouverture, catalyseur de la croissance", *Économie Internationale*, n° 71, 3^{ème} trimestre.

7. Rodrick D. (1999), "Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses", *Journal of Economic Growth*, 4 (4).

8. Young A. (1991), "Learning by Doing and the Dynamic Effects of International Trade", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106 ; Redding (1999), "Dynamic Comparative Advantage and the Welfare Effects of Trade", *Oxford Economic Papers*, vol. 51.

9. Bensidoun I., Gaulier G. & Ünal-Kesenci D. (2001), "The Nature of Specialization Matters for Growth: an Empirical Investigation", *Document de travail CEPII*, à paraître. Voir aussi, Busson F. & Villa P. (1997), "Croissance et spécialisation", *Revue Économique*, vol. 48, n° 6.

10. Entre 1960 et 2000, les PED non exportateurs de pétrole ont vu leurs termes de l'échange baisser d'environ 25 % ; parmi eux les PMA ont subi une perte de 50 % (Sources : CNUCED et FMI).

11. Sur le TSD et son évolution voir : Michalopoulos C. (2000), "Trade and Development in the GATT and WTO: The Role of Special and Differential Treatment for Developing Countries" (www.wto.org/english/tratop_e/develop_e/sem01_e/sdt_e.htm), Whalley J. (1999), "Special and Difference Treatment in the Millennium Round", *World Economy*, 22 (8), nov., et Assemblée Nationale, *Rapport d'information sur la place des pays en développement dans le système commercial multilatéral*, présenté par J.C. Lefort, n° 2750, 23 novembre 2000.

12. En consolidant ses tarifs, un pays s'engage à ne pas les dépasser. Pour les pays développés, les droits sont consolidés à leur niveau appliqué. Pour les pays en développement, la consolidation est à un niveau libre ; de fait les tarifs consolidés le sont généralement à un niveau bien supérieur au niveau appliqué, ce qui laisse aux pays la possibilité de remonter leurs taux.

13. Accords sur les subventions et mesures compensatoires (SCM), les obstacles techniques au commerce (TBT), l'évaluation en douane, les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), notamment.

de limites bien réelles aux exportations du Sud. Du côté des pays en développement, les dispositifs du TSD sont souvent réduits à des délais de mise en œuvre, concessions accordées à ces pays sans prise en compte de leur situation effective et sans évaluation économique des moyens à mettre en œuvre.

L'Uruguay Round marque ainsi un véritable changement dans la prise en compte de la situation des pays en développement. Les liens entre ouverture et croissance ont paru suffisamment convaincants pour que l'attention porte désormais sur la seule mise en œuvre d'un schéma unique de libéralisation et de règles communes. Cela pose trois types de problèmes :

- l'ouverture des pays aujourd'hui développés ou émergents a été progressive et le débat sur l'utilité d'une protection temporaire des industries naissantes est, en réalité, loin d'être clos. 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 ;

- 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 PED ne disposent pas. Elle 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 durable. A 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 ;

- enfin, dans la définition des règles communes, les intérêts économiques du Nord peuvent entrer en conflit avec ceux du Sud. Ainsi, la protection de la propriété intellectuelle¹⁴, 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 (médicaments). De ce point de vue, la remise en cause du principe de signature globale pour les pays en développement apparaît souhaitable.

Ces difficultés expliquent que, à la veille de la conférence de Doha, les pays en développement demandent que la priorité soit mise sur l'application de l'Uruguay Round et sur la correction des déséquilibres qui se sont révélés, avant tout élargissement de l'agenda des négociations. Dans une déclaration du groupe des 77 et Chine¹⁵, ils déplorent l'absence de progrès dans l'accès au marché en dépit des accords conclus dans l'agriculture et le textile-habillement, et demandent l'élaboration d'un accord-cadre sur le TSD comprenant des engagements précis des pays développés, notamment en ce qui concerne leur assistance technique. Certains pays disposent de capacités d'offre compétitives et sont à même de profiter de l'abaissement des barrières aux échanges ; mais les pays moins développés, même s'ils bénéficient parfois d'un accès préférentiel au marché, ont surtout besoin d'assistance pour créer ces capacités¹⁶.

Au cours de l'Uruguay Round, les PED sont devenus des membres à part entière de l'organisation du commerce. L'adhésion de la Chine constitue un nouvel événement majeur. Mais la portée de ces changements n'a pas été encore pleinement mesurée. Le mode de négociation qui reposait sur des concessions réciproques entre pays industrialisés aux capacités de négociations comparables est devenu inadapté. L'objet même des négociations se trouve affecté par les déséquilibres Nord-Sud et par la très grande diversité des économies du Sud. Afin de restaurer la confiance dans un système commercial conçu pour substituer des règles multilatérales à des rapports de force, le prochain cycle devrait placer les questions du développement au centre des préoccupations. Le développement n'est pas l'objet de l'OMC mais les questions commerciales qui y sont traitées affectent profondément les conditions de développement des pays du Sud. La coordination avec les institutions plus directement en charge du développement devra être renforcée. Elle est d'autant plus nécessaire que, pour un certain nombre de pays, les progrès dans l'accès au marché ou leur propre libéralisation commerciale ne peuvent constituer les conditions suffisantes du développement.

*Isabelle Bensedoun
Agnès Chevallier
Guillaume Gaulier
Contact : bensedoun@cepil.fr*

4

14. Sur la question de la propriété intellectuelle, voir Fontagné L. & Guérin J.L. (1997), "Innovation, imitation et rattrapage en présence de rigidités sur le marché du travail", *Revue économique*, vol. 48, n° 5.

15. "Declaration by the Group of 77 and China on the Fourth WTO Ministerial Conference at Doha, Qatar" (www.g77.org/Docs/Doha.htm).

16. L'initiative "Tout sauf les armes", par laquelle l'Union européenne offre aux PMA un accès libre à son marché, constitue une avancée significative mais qui devra être soutenue par des programmes d'aide.

LA LETTRE DU CEPII

© CEPII, PARIS, 1999
REDACTION
Centre d'études prospectives
et d'informations internationales,
9, rue Georges-Pitard
75015 Paris.
Tél. : 33 (0)1 53 68 55 14
Fax : 33 (0)1 53 68 55 03

DIRECTEUR DE LA
PUBLICATION :
Lionel Fontagné
REDACTION EN CHEF :
Agnès Chevallier
Jean-Louis Guérin
Bronka Rzepkowski
CONCEPTION GRAPHIQUE :
Pierre Dusser
REALISATION :
Laure Boivin
DIFFUSION
La Documentation française.

ABONNEMENT (11 numéros)
France 301,74 FTTC (46 €TTC)
Europe 311,58 FTTC (47,50 €TTC)
DOM-TOM (HT, avion éco.)
308,30 FHT (47 €HT)
Autres pays (HT, avion éco.)
311,58 FHT (47,50 €HT)
Supl. avion rapide 5,25 F (0,80 €)
Adresser votre commande à :
La Documentation française,
124, rue Henri Barbusse
93308 Aubervilliers Cedex
Tél. : 01 48 39 56 00.

Le CEPII est sur le WEB
son adresse : www.cepil.fr
ISSN 0243-1947
CCP n° 1462 AD
4^{ème} trimestre 2001
Octobre 2001
Imp. ROBERT-PARIS
Imprimé en France.

*Cette lettre est publiée sous la
responsabilité de la direction du
CEPII. Les opinions qui y sont
exprimées sont celles des auteurs.*