

A LE RÔLE DU COMMERCE ET DE LA POLITIQUE COMMERCIALE DANS LE PROCESSUS DE DÉVELOPPEMENT

1. LA COMPLEXITÉ DU DÉVELOPPEMENT

Les nombreux chercheurs et observateurs qui ont entrepris d'étudier le processus de développement ont mis en lumière des aspects différents. Sen définit, dans ses travaux novateurs (1999), la liberté à la fois comme l'objectif primordial et le moyen principal du développement.¹ La Commission Brundtland a souligné que le développement doit comporter l'action visant à protéger et à favoriser l'environnement pour les générations futures. D'autres se sont penchés particulièrement sur la réduction de la pauvreté et l'autonomisation des personnes démunies. Suivant toutes ces approches, la croissance économique est un élément essentiel du processus de développement bien qu'il soit souligné que le développement signifie davantage que la croissance.

La croissance du revenu réel est un moyen important d'accroître la liberté mais ne constitue pas l'objectif ultime.² Les moyens et les fins du processus de développement ne devraient pas être confondus. De plus, la corrélation entre les niveaux de revenu et la qualité (ou même la durée) de la vie humaine n'est pas parfaite.³ Il est donc probablement possible d'améliorer la condition humaine sans que la croissance des revenus réels soit nécessairement forte. En fin de compte, le processus de développement consiste à offrir aux gens davantage de possibilités de choisir une vie qu'ils ont des raisons d'apprécier.

L'importance de la réduction de la pauvreté pour le processus de développement est liée étroitement à cette définition large du développement. On estime que sur les 6 milliards d'êtres humains vivant sur la planète, 2,8 milliards vivent avec moins de 2 dollars par jour et 1,2 milliard avec moins de 1 dollar par jour (Banque mondiale, 2000). La pauvreté n'englobe pas seulement le dénuement matériel. Elle est également associée à de faibles niveaux d'éducation et sanitaires, à une plus grande vulnérabilité, à des mauvais traitements pouvant être infligés par les institutions de l'État et la société et à l'impossibilité d'influencer les décisions fondamentales.

Un objectif essentiel de la réduction de la pauvreté est de permettre aux personnes démunies d'être davantage maîtres de leur propre destin. Cette «autonomisation» équivaut à «l'accroissement des atouts et des moyens à la disposition des personnes démunies afin qu'elles puissent participer aux institutions qui ont des incidences sur leur vie, négocier avec elles, les influencer, les contrôler et leur demander des comptes» (Banque mondiale, 2000). L'autonomisation requiert que les gens aient accès à l'information, participent aux décisions qui les concernent, demandent des comptes aux institutions publiques et privées et développent des moyens d'organisation.

Dans les années 60 et au début des années 70, des inquiétudes relatives à l'impact de la croissance économique sur l'environnement ont été exprimées. L'impact sur l'environnement de la croissance économique et de l'industrialisation la pollution atmosphérique et la pollution des eaux, les pluies acides, la déforestation est apparu comme un problème de fond dans les pays développés. Étant donné la croissance démographique et le défi considérable consistant à améliorer la qualité de la vie de milliards de personnes démunies, le processus de développement exerce inévitablement des contraintes sur les ressources limitées de la planète

¹ Sen affirme que le développement devrait être un processus qui accroît la liberté dont les gens jouissent ou qui élimine les obstacles à la liberté limitant leur choix et leurs possibilités. Il définit la liberté comme la possibilité d'échapper aux fléaux de la pauvreté, de l'analphabétisme, des maladies et de la mortalité infantile. Il s'agit de la liberté par rapport à la tyrannie politique, de la possession des droits politiques et des libertés publiques, de l'absence de discrimination raciale, ethnique, sexuelle ou religieuse, de l'existence de perspectives sociales et économiques et de la possibilité d'en tirer profit.

² La philosophie selon laquelle le développement dépasse la dimension de la croissance économique inspire une grande partie des travaux accomplis par des institutions telles que le PNUD et se traduit par son indicateur du développement humain. Tel qu'il était initialement proposé en 1990, l'indicateur servait à mesurer trois aspects de la vie humaine: la longévité, le savoir et les niveaux de vie décents. La portée de l'indicateur a depuis lors été élargie et englobe désormais l'environnement, les questions sexospécifiques, les droits de l'homme et le droit du travail.

³ Sen souligne, par exemple, que les taux de survie des Afro-américains sont inférieurs à ceux des personnes vivant en Chine ou en Inde bien qu'ils aient des revenus moyens plus élevés.

(air, eau, terres et biodiversité). C'est pourquoi le concept de développement durable a gagné du terrain. Cette expression signifie qu'il faudrait satisfaire les besoins actuels sans compromettre la possibilité des générations futures de satisfaire leurs propres besoins.

Le concept de développement durable contient en germe des tensions potentielles. D'une part, il est indispensable de satisfaire les besoins actuels des populations pauvres du monde. Un monde dans lequel la pauvreté et l'inégalité sont endémiques est toujours sujet à des crises écologiques et autres, de sorte que l'objectif consistant à améliorer les conditions de vie des personnes démunies et à parvenir à la croissance économique fait partie intégrante du concept de viabilité. Cependant, les limitations imposées par les ressources environnementales disponibles peuvent, d'autre part, aller à l'encontre du processus de développement. Il est nécessaire de gérer le processus de croissance économique de manière que la pollution et l'appauvrissement des ressources non renouvelables ne causent pas de dommage irréversible au stock de ressources environnementales et ne menacent pas le bien-être des générations futures.

Les huit objectifs de développement pour le Millénaire, adoptés au Sommet du Millénaire des Nations Unies tenu en septembre 2000, sont un exemple d'approche holistique du développement. Il s'agit d'une série d'objectifs associés à des échéances, mesurables, en matière de lutte contre la pauvreté, la faim, la maladie, l'analphabétisme, la discrimination contre les femmes et les dégradations de l'environnement (voir l'encadré IIA.1). Le fait que la croissance économique ne figure pas parmi les objectifs correspond à l'avis partagé, exposé plus haut, selon lequel la croissance est un moyen de parvenir aux objectifs de développement et non une fin en soi.

Encadré IIA.1: Objectifs de développement pour le Millénaire

En septembre 2000, les dirigeants du monde se sont réunis au Sommet du Millénaire des Nations Unies pour examiner le rôle des Nations Unies au XXI^e siècle. À cette occasion, ils ont adopté la Déclaration du Millénaire qui identifie, en tant que défi principal pour la communauté internationale, la nécessité de «faire en sorte que la mondialisation devienne une force positive pour l'humanité tout entière». La Déclaration reconnaît que les pays en développement et les pays en transition doivent surmonter des difficultés particulières pour faire face à ce défi majeur et qu'un effort important et soutenu doit être consenti pour bâtir un avenir commun. La Déclaration énonce une série d'objectifs et de cibles ambitieux convenus en matière de développement, qui doivent tous être atteints d'ici à 2015. Les objectifs de développement pour le Millénaire, tels qu'ils sont désormais dénommés, comprennent huit objectifs et 18 cibles. Ils correspondent à une approche holistique du développement qui définit des cibles fondamentales dans les domaines économique, social, sanitaire, éducatif, sexospécifique et environnemental.

#	Objectifs pour le Millénaire	Cibles
1	Réduction de l'extrême pauvreté et de la faim	i) Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à 1 dollar par jour ii) Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim
2	Assurer l'éducation primaire pour tous	iii) D'ici à 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires
3	Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes	iv) Éliminer l'inégalité entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005 si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard
4	Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans	v) Réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans
5	Améliorer la santé maternelle	vi) Réduire de trois quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle
6	Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies	vii) D'ici à 2015 avoir stoppé la propagation du VIH/sida et commencé à inverser la tendance actuelle viii) D'ici à 2015, avoir maîtrisé le paludisme et d'autres maladies, et avoir commencé à inverser la tendance actuelle

-->

7	Assurer un environnement durable	<p>ix) Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales</p> <p>x) Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau de boisson salubre</p> <p>xi) Réussir, d'ici à 2020, à améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis</p>
8	Mettre en place un partenariat mondial pour le développement	<p>xii) Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, fondé sur des règles, prévisible et non discriminatoire.</p> <p>- Cela suppose un engagement en faveur d'une bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté, aux niveaux tant national qu'international.</p> <p>xiii) S'attaquer aux besoins particuliers des pays les moins avancés.</p> <p>- La réalisation de cet objectif suppose l'admission en franchise et hors contingents des produits exportés par les PMA; l'application du programme renforcé d'allègement de la dette des PPTE et l'annulation des dettes bilatérales envers les créanciers officiels; et l'octroi d'une APD plus généreuse aux pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté</p> <p>xiv) Répondre aux besoins particuliers des pays sans littoral et des petits États insulaires en développement</p> <p>- (en appliquant le Programme pour la Barbade et les dispositions adoptées par la vingt-deuxième session extraordinaire de l'Assemblée générale)</p> <p>xv) Traiter globalement le problème de la dette des pays en développement, par des mesures d'ordre national et international propres à rendre leur endettement viable à long terme</p> <p>xvi) En coopération avec les pays en développement, formuler et appliquer des stratégies qui permettent aux jeunes de trouver un travail décent et utile</p> <p>xvii) En coopération avec l'industrie pharmaceutique, rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables dans les pays en développement</p> <p>xviii) En coopération avec le secteur privé, faire en sorte que les avantages des nouvelles technologies, en particulier des technologies de l'information et de la communication, soient à la portée de tous</p>

La contribution du commerce revêt une grande importance pour ce qui est de nombreux objectifs et cibles de la Déclaration du Millénaire, en particulier le premier objectif (réduction de l'extrême pauvreté et de la faim), le sixième (combat contre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies), le septième (assurer un environnement durable) et le huitième (un partenariat mondial pour le développement). Ces objectifs de développement pour le Millénaire et les cibles spécifiques qui relèvent de chacun d'eux sont fondés directement sur de nombreux programmes de travail de Doha.

Réduction de l'extrême pauvreté et de la faim. Comme il a été reconnu à la Conférence de Monterrey sur le financement du développement, le commerce est, dans bien des cas, la seule source extérieure importante de financement du développement pour les pays en développement et les pays dont l'économie est en transition. Dans les domaines de l'agriculture, des crêtes tarifaires et de la progressivité des droits concernant les produits dont l'exportation présente un intérêt pour les pays en développement, le programme de travail de Doha revêt une importance fondamentale pour l'amélioration des perspectives de croissance des pays en développement. Ces négociations sont complétées par l'attention sans précédent accordée à l'assistance technique et au renforcement des capacités dans différentes dispositions de la Déclaration de Doha. L'objectif est de renforcer la capacité de négociation et les capacités institutionnelles aux fins de la compréhension des règles de l'OMC et de la mise en œuvre des obligations et engagements souscrits au titre de l'OMC.

Combat contre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies. La Déclaration sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique souligne que l'Accord sur les ADPIC ne devrait pas empêcher les Membres de l'OMC de prendre des mesures pour protéger la santé publique, et réaffirme leur droit de recourir aux dispositions dudit accord à cet effet. Elle proroge jusqu'à 2016 la période de transition pour les pays les moins avancés, s'agissant de la protection des brevets, des moyens de les faire respecter et des renseignements non divulgués concernant les produits pharmaceutiques, et vise les moyens permettant aux pays ayant des capacités de fabrication limitées de recourir de manière effective aux licences obligatoires.

-->

Environnement durable. Le programme de travail de Doha offre une occasion importante de renforcer le soutien mutuel du commerce et de l'environnement car les négociations porteront sur la relation entre les règles de l'OMC existantes et les obligations commerciales spécifiques énoncées dans les accords environnementaux multilatéraux (AEM), dont le nombre a augmenté ces dernières décennies. L'une des cibles fondamentales relevant des objectifs de développement pour le Millénaire consiste à réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau de boisson salubre. Le programme de travail de Doha aide à atteindre cette cible dans le cadre des négociations prescrites qui visent à réduire ou à éliminer les obstacles tarifaires et non tarifaires afférents aux biens et services environnementaux. L'approvisionnement en eau constitue l'un des domaines essentiels ou l'une des activités essentielles dans le secteur des biens et services environnementaux. Le programme de Doha contribuera également à assurer un environnement durable grâce, par exemple, aux négociations visant à clarifier et à améliorer les disciplines de l'OMC concernant les subventions aux pêcheries, qui ont joué, selon un avis largement partagé, un rôle important dans l'épuisement des stocks de poissons.

Partenariat mondial pour le développement. Le programme de travail de Doha vise directement d'autres cibles essentielles (xiii, xiv et xviii), relevant des objectifs de développement pour le Millénaire, qui concernent la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement. Il reconnaît que l'intégration des pays les moins avancés dans le système commercial multilatéral exige un accès aux marchés véritable. Un engagement important pris à cet égard concerne un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour les produits originaires des PMA. Il a été également établi un programme de travail sous l'égide du Conseil général de l'OMC pour examiner les questions relatives aux petites économies, dans le but de définir des réponses aux questions liées au commerce identifiées pour intégrer davantage les petites économies vulnérables dans le système commercial multilatéral. Le Groupe de travail du commerce et du transfert de technologie a été créé afin d'examiner les mesures qui pourraient être prises dans le cadre du mandat de l'OMC pour accroître les apports de technologie aux pays en développement.

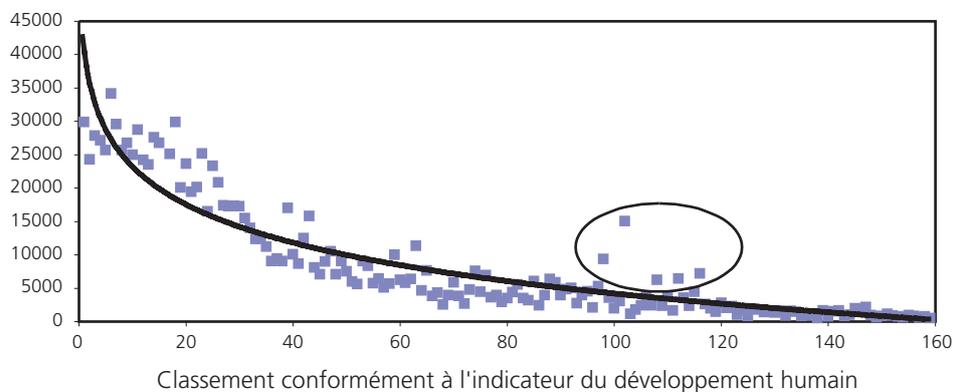
a) La croissance est importante pour le développement

Un bon système éducatif, une alimentation saine, une eau salubre et de bons services sanitaires requièrent dans tous les cas des ressources économiques considérables. La croissance économique peut générer les ressources nécessaires pour relever ces défis du développement. Le lien entre le développement humain et la disponibilité des ressources économiques est illustré par le graphique IIA.1. Ce dernier représente le classement des pays conformément à l'indicateur du développement humain (IDH), élaboré par le PNUD, par rapport au PIB par habitant. L'IDH classe les pays en fonction de leurs performances en matière de santé, d'éducation et de revenu. Comme le revenu par habitant a une pondération d'un tiers dans l'IDH il faut s'attendre à une corrélation entre ce dernier et le PIB par habitant. Cependant, le graphique indique clairement que la santé et l'éducation sont aussi corrélées étroitement avec le revenu.

Graphique IIA.1

L'indicateur du développement humain est étroitement lié aux niveaux de revenu

(Montants en dollars et rang des pays dans le classement)



Source: PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 2002; Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde 2002.

Le graphique indique que le développement humain et le développement économique évoluent souvent conjointement. Cependant, ce n'est pas toujours le cas. Le développement humain et le développement économique peuvent être décalés, comme les pays figurant dans l'ovale situé au-dessus de la courbe l'indiquent. Ceux-ci comprennent trois pays d'Afrique subsaharienne (Afrique du Sud, Namibie et Botswana) à revenu moyen où le taux d'infection par le VIH/SIDA est élevé et où l'espérance de vie a chuté de manière spectaculaire alors que le niveau de revenu a jusqu'à présent été maintenu. Les deux autres sont des pays africains exportateurs de pétrole (Guinée équatoriale et Gabon) dont le revenu a augmenté rapidement en raison de la production de nouveaux champs de pétrole, sans s'accompagner d'une progression correspondante du développement humain.⁴

L'interdépendance du développement humain et du développement économique indique aussi qu'il est improbable que le développement humain soit durable si la stagnation économique persiste. En Zambie, par exemple, le PIB par habitant a culminé en 1965 et a oscillé autour d'une tendance à la baisse depuis lors.⁵ L'espérance de vie à la naissance, qui était de 42 ans en 1960, a atteint en 1982 51 ans, son niveau le plus élevé, puis a reculé à 49 ans en 1990 et à 38 ans en 2000. La forte baisse des années 90 est probablement due à la pandémie de VIH/SIDA mais il apparaît que le recul a commencé avant. Le taux d'inscription dans les écoles primaires du pays est passé de 89 pour cent en 1970 à 100 pour cent en 1985, puis a progressivement reculé, atteignant 86 pour cent en 1998. En l'absence de croissance, il a été difficile de conserver les acquis récents du développement social malgré les flux d'aides aux secteurs sociaux.

Étant donné l'importance de la croissance en tant que moyen d'assurer le développement, il est important de comprendre comment la croissance est générée. Nous sommes parvenus à comprendre beaucoup mieux le processus de croissance ces dernières décennies mais notre compréhension est loin d'être parfaite. Nous examinons ci-après quels sont, en l'état actuel de nos connaissances, les principaux moteurs de la croissance.

⁴ Ce phénomène devrait être considéré comme une variation du niveau de revenu et non comme une croissance économique car il est dû en grande partie à l'expansion d'industries extractives qui exploitent des ressources non renouvelables.

⁵ Le PIB par habitant a atteint 473 528 kwacha en 1965 mais représentait seulement 247 012 kwacha en 2000. Ces deux chiffres correspondent aux prix locaux constants de 1995 (Indicateurs du développement dans le monde, 2002).

b) Utilisation efficace des ressources

La croissance économique a essentiellement deux moteurs: les efforts visant à trouver des moyens nouveaux et meilleurs pour utiliser les ressources existantes et la génération de nouvelles ressources productives par l'investissement. Il apparaît que le plus important des deux facteurs est une utilisation meilleure des ressources existantes. Si, par exemple, la seule différence entre les États-Unis et le Niger résidait dans leurs dotations en capital et leur niveau d'éducation, les États-Unis seraient seulement 4,6 fois plus riches que le Niger. Cependant, il existe des différences considérables dans la manière dont les deux pays utilisent leurs ressources et les États-Unis sont en fait 35 fois plus riches que le Niger du point de vue du revenu par habitant (Hall et Jones, 1999).⁶ Les pays utilisent leurs ressources différemment parce que leur histoire, leurs institutions et leur situation géographique sont différentes.

Les premières recherches sur la croissance économique ont porté essentiellement sur l'accumulation des capitaux, telle que l'investissement dans les machines, les équipements et les infrastructures. C'est pourquoi la stratégie du développement dans les pays ayant récemment acquis leur indépendance et d'autres pays pauvres a mis l'accent, pendant les années 50 et 60, sur l'investissement et l'industrialisation rapide. En outre, très nombreux étaient ceux qui estimaient que les marchés de ces pays étaient trop sous-développés pour la croissance et qu'ils ne pouvaient pas concurrencer les industriels des pays développés. La planification par les pouvoirs publics et la protection des marchés intérieurs ont donc constitué le cadre de la politique menée pour amorcer l'industrialisation et stimuler la croissance grâce aux investissements. De plus, l'épargne intérieure était considérée insuffisante aux investissements nécessaires et l'emprunt et l'aide étrangers ont acquis une grande importance dans la stratégie de développement.⁷ Il s'est rapidement avéré que le développement planifié reposant sur les investissements créait des rigidités qui faisaient obstacle à la croissance lorsque les circonstances changeaient, par exemple lors des chocs pétroliers des années 70 et 80, et en cas d'évolution technologique. Ces problèmes sont examinés en détail dans la section IIA.2 e) de ce rapport.

Durant les années 50 et 60, la croissance de l'économie mondiale a été rapide, y compris dans certains pays pauvres. Les pays où elle a été la plus forte de 1960 à la première crise pétrolière de 1973 sont des pays en développement vivant de ressources naturelles tels qu'Oman (13 pour cent), le Botswana et l'Arabie saoudite (environ 11 pour cent) ainsi que la Côte d'Ivoire (environ 8 pour cent).⁸ Durant la même période, certains nouveaux pays industrialisés et pays à un stade précoce du processus d'industrialisation ont également connu une croissance très rapide. Les taux de croissance du Japon; de Hong Kong, Chine; et de Singapour ont été supérieurs à 9 pour cent pendant cette période, les taux moyens du Brésil, de la Thaïlande, de la Grèce, d'Israël, de la République de Corée et du Costa Rica dépassant 7 pour cent. Néanmoins, la croissance a été faible ou nulle pendant la même période dans certains pays. Les taux de croissance annuels du Tchad, du Niger et de l'Uruguay ont été inférieurs à 1 pour cent pendant la période allant de 1960 à 1973 et inférieurs à 1,5 pour cent à Haïti, au Sénégal et au Soudan. Le taux moyen de croissance démographique s'est situé entre 0,9 et 2,7 pour cent dans les pays à croissance lente, d'où une chute des revenus par habitant.

Dans tous les pays à croissance rapide susmentionnés, la part de l'investissement dans le PIB a été relativement importante alors qu'elle a été relativement faible dans les pays à croissance lente.⁹ D'une manière générale, il existe une forte corrélation positive entre la part de l'investissement dans le PIB et la croissance. Cette observation soulève la question de savoir pourquoi certains pays ont des possibilités d'investissement à rendement plus élevé que d'autres. De plus, est-ce l'investissement qui génère la croissance ou la croissance qui stimule l'investissement? Pour répondre à ces questions, il faut examiner les facteurs qui complètent et favorisent les dépenses d'investissement.

⁶ Données de 1998.

⁷ Voir Krueger (1997) qui examine l'évolution de notre compréhension du processus de développement et des politiques de développement, en se concentrant sur le rôle du commerce.

⁸ Tous ces chiffres sont des taux de croissance annuels moyens.

⁹ Voir le tableau IIA.1.

Le capital humain est l'un de ces facteurs. Il est évident que le capital humain formé par l'éducation et l'expérience du travail est nécessaire pour faire fonctionner de manière efficiente les machines de pointe. L'introduction des machines et processus de production modernes crée une demande de travailleurs qualifiés tandis qu'une offre accrue de travailleurs qualifiés améliore la productivité des machines et équipements nouveaux. Les investissements dans les machines et les qualifications profitent ainsi les uns aux autres.¹⁰ Une force de travail mieux formée rend les investissements dans le capital physique plus rentables et en attire donc davantage. Cependant, tous les pays dont la force de travail est bien formée et le taux d'investissement élevé ne connaissent pas la croissance, comme le montre le cas des pays d'Europe orientale pendant les années 80, qui indique une fois de plus que le plus important n'est pas l'accumulation des capitaux (humain et physique) mais la manière dont ils sont utilisés.¹¹

En conclusion, les possibilités d'investissement à rendement élevé s'épuisent si elles ne sont pas complétées par d'autres facteurs tels que l'éducation et la recherche-développement, que nous abordons maintenant.

c) Comment les connaissances sont-elles converties en technologie productive?

Les connaissances ont deux propriétés qui en font un élément important du processus de développement. La première est leur durabilité car elles peuvent être utilisées de manière répétée. La seconde est leur nature non exclusive. Plus d'une personne peut tirer profit de connaissances sans diminuer la valeur qu'elles présentent pour d'autres. Cependant, les écarts technologiques entre pays riches et pauvres sont considérables. Pour comprendre comment les connaissances universelles peuvent coexister avec ces écarts, il est nécessaire de distinguer les connaissances sous la forme d'idées abstraites de la manière dont ces idées sont transformées en modifications du comportement et en technologie productive. Les idées abstraites sont une indication du développement et de la croissance potentiels mais les modifications du comportement et les améliorations de la technologie productive déterminent la croissance réelle.

Les idées naissent de la recherche-développement et sont répandues grâce au système éducatif et à la diffusion des résultats de la recherche dans les publications, aux brevets et à l'échange d'idées entre les chercheurs. Les idées relèvent en grande partie du domaine public et sont souvent désignées comme un patrimoine commun dans lequel chacun peut puiser. Lorsque chacun peut tirer parti de toute nouvelle idée, il est évident que des économies d'échelle sont réalisées dans le domaine de la recherche-développement. En premier lieu, plus la population est importante, plus les personnes qui peuvent exploiter les idées existantes sont nombreuses. En second lieu, plus les scientifiques et ingénieurs sont nombreux, plus on découvre ou on émet d'idées. Il s'ensuit qu'une communauté nombreuse devrait normalement avoir un capital de connaissances plus important qu'une petite communauté. Les questions fondamentales concernant la compréhension du lien entre connaissances et croissance sont donc de savoir dans quelle mesure les idées sont diffusées, quelles incidences elles ont sur le comportement et la technologie et jusqu'à quel point un capital de connaissances important facilite la découverte ou la conception d'idées nouvelles.

Lorsque des personnes, des entreprises et des pouvoirs publics peuvent donner suite à des idées nouvelles, respectivement en changeant le comportement, en améliorant des technologies ou en modifiant des politiques, les idées influent sur la croissance économique. Par exemple, la connaissance partagée de la nutrition et de ce qui constitue une alimentation saine améliore la santé publique et la productivité du travail car elle modifie le comportement et des aliments sains sont disponibles à des prix abordables. De même, la connaissance des techniques de planification de la famille réduit la fécondité et augmente la croissance car elle modifie le comportement. En ce qui concerne la recherche-développement, la connaissance commune de technologies par exemple le fonctionnement d'un ordinateur peut être utilisée par tous les fabricants d'ordinateurs une fois que l'innovation a été réalisée. Il est évident que la reproduction de ce qui a déjà été inventé est moins

¹⁰ Cependant, l'industrialisation a eu un effet de déqualification au XIXe siècle et au début du XXe siècle car les machines ont simplifié les tâches et remplacé les ouvriers qualifiés par des travailleurs manuels non qualifiés.

¹¹ De même, des recherches empiriques ont abouti au constat selon lequel les incidences de la formation des femmes sur la croissance économique sont insignifiantes ou même négatives (voir, par exemple, Barro, 2001), ce qui indique que si les femmes ont moins de possibilités de participer à la force de travail en occupant des postes où leurs qualifications sont utilisées, le rendement social de leur formation peut être faible.

coûteuse que l'invention du produit. Les innovations créent de nouvelles possibilités d'investissement tandis que la perspective d'exploiter de nouvelles inventions motive la poursuite de la recherche-développement. L'investissement en biens d'équipements et la recherche-développement profitent donc l'un à l'autre de la même manière que l'investissement dans le capital humain et l'investissement physique. De plus, la recherche-développement empêche la diminution des rendements de l'investissement car les nouvelles technologies sont plus productives que celles qu'elles remplacent et les nouveaux produits atteignent souvent des prix plus élevés que les produits existants comparables.

Lorsque l'on évalue la mesure dans laquelle les idées sont diffusées, il devient indispensable de distinguer les idées abstraites de la technologie productive. Au niveau des idées abstraites, il apparaît que les connaissances sont universelles. La scolarité est assez semblable dans les différents pays et les scientifiques et ingénieurs ont accès partout à des informations qui sont plus ou moins les mêmes. Cependant, il apparaît que la diffusion de la technologie productive a une portée plus limitée. Des éléments indiquent que la diffusion technologique diminue nettement avec la distance et que la technologie est locale et non mondiale (Keller, 2002).

Enfin, il se pose la question de savoir si de nouvelles idées sont plus facilement conçues si le capital de connaissances existantes est plus important. Dans l'affirmative, on s'attendrait à ce que le rythme de l'innovation s'accroisse avec le temps et qu'il y ait davantage d'innovations dans les grands pays. Il est vrai, en effet, que les dépenses de recherche-développement ont progressé avec le temps et qu'elles sont plus importantes dans les pays grands et riches. La part des scientifiques et des ingénieurs dans l'emploi total a triplé aux États-Unis depuis 1950 et on relève des chiffres similaires dans d'autres pays de l'OCDE. Le nombre moyen d'années d'études a augmenté nettement pendant la même période. Cependant, le taux tendanciel de croissance de la productivité a été stable (Jones, 1995; 2002). Ces constatations indiquent que la découverte d'idées dans le passé n'a pas rendu la recherche actuelle plus productive, au moins au cours de cette période. Cela ne signifie pas nécessairement qu'il en ira de même à l'avenir. Il a été affirmé que la connaissance et la technologie progressent par bonds. Une nouvelle découverte entraîne parfois une percée technologique importante, suivie d'un grand nombre d'innovations complémentaires. Les technologies dites à usage général en sont l'exemple. Elles sont caractérisées par le fait qu'elles sont utiles dans une vaste gamme de secteurs en modifiant radicalement les modes opératoires, comme l'illustre les cas de l'électricité, du moteur à combustion interne et les progrès récents de la technologie de l'information et de la communication.¹² Toutefois, les périodes de progrès technique rapide peuvent être suivies de périodes au cours desquelles les idées productives qui naissent des efforts de recherche-développement sont moins nombreuses.

d) Spécialisation et dimension du marché – les marchés sont-ils locaux, régionaux ou mondiaux?

Les activités économiques ne sont pas réparties également sur la surface de la terre mais ont tendance à se concentrer dans certaines régions. Dans ces concentrations, chaque activité bénéficie d'un accès aux intrants produits par d'autres, situés dans la même région, et à une réserve de savoir-faire, d'infrastructures et de services fournis aux entreprises. Un marché suffisamment important permet une vaste spécialisation, chaque entreprise pouvant tirer parti d'économies d'échelle. De plus, lorsque les industriels ont accès à des intrants spécialisés très divers, leur productivité s'améliore, leurs coûts sont réduits et ils peuvent accroître leurs ventes. À mesure que le marché se développe, des possibilités sont offertes à davantage de producteurs spécialisés, ce qui s'accompagne d'une nouvelle réduction des coûts. Il est tout à fait possible que ce processus crée un cercle vertueux auto-entretenu.¹³

¹² Gordon (2000), entre autres, n'admet pas du tout l'idée que «la nouvelle économie» se situe au même niveau que les premiers progrès de l'industrie telle que l'invention de l'électricité. Voir Helpman (1998) qui fait une vaste analyse de la technologie à usage général.

¹³ La concentration d'entreprises dans une région bénéficiant d'une bonne offre de services peut être toute aussi importante pour les performances des zones franches pour l'industrie d'exportation.

Le cercle vertueux ne peut s'auto-entretenir que lorsqu'une masse critique de producteurs et un niveau critique de demande sont atteints. Les pays dont les marchés se situent en deçà de ce niveau critique peuvent se trouver pris au piège de la pauvreté, la majorité de la population se consacrant à la production familiale et de subsistance, très peu spécialisée. La première théorie du développement concernait la manière d'amorcer le cercle vertueux, de déplacer la production du foyer vers le marché et d'étendre le marché au-delà du village, puis au-delà des frontières nationales pour adopter des méthodes de production industrielle qui requièrent une échelle minimale pour être efficaces. Les débuts de l'industrialisation au Royaume-Uni et en Europe ont été précédés de vastes améliorations des routes, des canaux et des ports qui ont intégré le marché intérieur, tandis que la construction de lignes de chemin de fer intercontinentales servait le même objectif aux États-Unis.¹⁴

Il est évident que l'ouverture au commerce est un moyen d'élargir le marché pour parvenir à la masse critique de demande qui rend la spécialisation possible. L'intégration économique a précédé l'industrialisation et la croissance soutenue en Europe continentale et a été un facteur déterminant du déclenchement du cercle vertueux décrit plus haut. De même, le démarrage de la croissance soutenue dans les nouveaux pays industrialisés a été précédé d'une forte croissance des exportations dans tous les cas, sauf la Chine où les exportations ont progressé plus tard.¹⁵ Toutefois, la Chine a un marché intérieur considérable qui a pu amorcer le processus d'industrialisation, soutenu ensuite par l'ouverture au commerce international. Autrement dit, la taille du marché est importante pour le développement industriel et les petits pays en développement, y compris les moins avancés d'entre eux, peuvent seulement atteindre la taille critique en s'intégrant au reste du monde. La rareté des cas de réussite des pays repliés sur eux-mêmes le confirme et fait l'objet d'un examen détaillé à la section IIA.2 e).

La spécialisation a pris, ces dernières années, une nouvelle tournure dans les pays développés et les nouveaux pays industrialisés après la forte baisse des coûts des transports et de l'information. Elle ne distingue maintenant pas seulement les branches de production ou les modèles et les marques de fabrique ou de commerce au sein des branches de production elle modifie les limites mêmes de l'entreprise. La production est de plus en plus fragmentée en une séquence d'activités menées par différentes entreprises qui forment un réseau de production aux liens plus ou moins étroits. De tels réseaux ont souvent une dimension internationale et permettent une plus vaste division du travail entre les pays en fonction de l'avantage comparatif. Les pays en développement à main-d'œuvre abondante qui n'ont pas d'avantage comparatif dans la production des voitures ou des ordinateurs, par exemple, peuvent cependant produire des pièces à forte intensité de main-d'œuvre pour l'industrie automobile ou l'industrie informatique et entreprendre, après un certain temps, des activités à plus forte valeur ajoutée.¹⁶

Le tableau IIA.1 indique les taux de croissance annuels moyens du PIB par habitant, les taux de scolarisation primaire et secondaire, le taux d'investissement et le degré d'ouverture des pays à croissance rapide et des pays à croissance lente. Les pays à croissance rapide sont définis comme ceux dont le taux de croissance annuel moyen est supérieur à la médiane et les pays à croissance lente comme ceux dont le taux est inférieur à la médiane. On distingue trois périodes: la période de croissance rapide allant de 1960 à la première crise pétrolière (1973); la période agitée de stagflation qui a suivi les crises pétrolières des années 70 et du début des années 80; et, enfin, la période écoulee depuis 1985. Les pays à croissance rapide ont tous des taux d'investissement et des taux d'inscription scolaire plus élevés et leurs volumes d'échanges sont plus importants que ceux des pays à croissance lente.¹⁷

¹⁴ Voir l'examen effectué par McDermott (2002).

¹⁵ McDermott (2002).

¹⁶ Voir l'encadré IIA.5 concernant l'industrie électronique en Malaisie.

¹⁷ Les données concernant la scolarisation concernent le début de la période ou l'année la plus proche du début de la période pour laquelle des données sont disponibles. On a utilisé 1970 pour la période de 1973-1985 et 1980 pour la période 1985-2000.

Tableau IIA.1
Sources de la croissance économique, 1960-2000
(pourcentage)

	1960-73		1973-85		1985-2000	
	Pays à croissance rapide	Pays à croissance lente	Pays à croissance rapide	Pays à croissance lente	Pays à croissance rapide	Pays à croissance lente
Croissance du revenu par habitant	4,6	1,2	2,9	-0,9	3,0	0,0
Part de l'investissement dans le PIB	23,8	10,8	20,9	14,0	18,8	12,2
Commerce en % du PIB (Exp. + Imp.)	62,6	43,5	72,3	58,2	79,3	64,0
Taux de scolarisation dans l'enseignement primaire	87,4	74,1	97,5	86,6
Taux de scolarisation dans l'enseignement secondaire	37,8	28,7	59,5	36,0

Sources: Base de données Penn World Tables, version 6.1, et Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde (pour les taux de scolarisation). Les estimations incluent tous les pays pour lesquels des données étaient disponibles pour chaque période; 1960-1973: 112 pays, 1973-1985: 117 pays et 1985-2000: 110 pays.

Il ressort clairement de l'exposé ci-dessus que l'investissement dans le capital physique et humain, la spécialisation et la connaissance sont tous des éléments importants de la croissance et du processus de développement. Cependant, il y a d'autres facteurs déterminants, peut-être plus profonds, à examiner. Les moteurs de la croissance et du développement opèrent dans un contexte social, culturel, géographique et institutionnel. Nous examinons maintenant brièvement comment ces facteurs sont susceptibles d'influencer les résultats.

e) Croissance, institutions, histoire et géographie

La notion d'institution comprend plusieurs éléments: des règles formelles et informelles de comportement, des moyens de faire respecter ces règles, des procédures de médiation en cas de litige et des sanctions en cas d'infraction aux règles.¹⁸ Les institutions sont plus ou moins développées, selon la qualité du fonctionnement de ces différents éléments. Elles peuvent inciter les individus à investir dans le capital humain et physique et à entreprendre des travaux de recherche-développement et d'autres travaux ou les en dissuader. Une décision en matière d'investissement comporte un risque considérable et, comme Bernstein (1996) l'affirme: «seuls les téméraires prennent des risques lorsque les règles ne sont pas claires».

Le traitement des droits de propriété est un aspect des institutions qui revêt une importance particulière pour le développement économique et la croissance. Outre la primauté du droit, les moyens de faire exécuter les contrats et le paiement des dettes sont importants. L'importance des droits de propriété, associés à l'accès au crédit et à l'éducation, croît avec la complexité de l'environnement industriel et technologique. Dans une société agraire, une élite peut investir dans la terre et amener le reste de la population à y travailler. En revanche, une société industrielle requiert un esprit d'entreprise et de la créativité. La répartition de ces talents parmi la population est indépendante de la répartition du revenu. Limiter les possibilités économiques à une élite revient donc à gaspiller des ressources considérables. Inversement, lorsque des entrepreneurs ont accès à un financement et peuvent compter sur la rentabilité de leurs investissements, la société est mieux à même de tirer profit des nouvelles technologies et de continuer à moderniser sa base industrielle à mesure que de nouvelles technologies apparaissent.

¹⁸ Voir North (1994).

Plus la technologie est complexe et plus la spécialisation est répandue, plus les agents économiques sont interdépendants. L'importance d'institutions transparentes et efficaces qui facilitent l'établissement et l'exécution des contrats augmente donc au fur et à mesure du développement. Cela ne signifie pas que les institutions ne sont pas importantes dans les pays en développement. Au contraire, la primauté du droit et l'exécution des contrats y sont tout aussi importantes. Cependant, il importe que la complexité des réglementations soit à la mesure des moyens institutionnels permettant de les faire respecter.

Une question actuellement examinée dans le cadre du débat sur le développement est le rôle relatif des institutions et de la géographie, lorsqu'il s'agit d'expliquer le fait que les pays pauvres sont en général proches de l'équateur. La question est de savoir si un climat tropical nuit en soi à la croissance ou si les pays tropicaux ont tendance à avoir des institutions moins favorables au développement. L'impact direct du climat tropical sur le développement se fait sentir dans les secteurs de l'agriculture et de la santé. Les conditions tropicales étaient favorables à l'agriculture au tout début de l'histoire de l'humanité mais l'invention des charrues lourdes, des systèmes d'assolement et l'introduction de nouvelles cultures ont favorisé les zones tempérées. Il a été constaté que les maladies tropicales ont un impact à la fois direct et indirect sur le développement. Elles représentent des risques sanitaires élevés et donc une réduction du capital humain. De plus, l'évolution démographique dans le sens d'une baisse des taux de mortalité et de fécondité a été plus lente dans les régions tropicales en raison de risques sanitaires plus élevés. Cette évolution s'inscrit dans le cadre du processus de développement menant à la croissance soutenue.¹⁹ Le lien suggéré entre le climat et les institutions est que la prévalence de maladies tropicales a empêché les Européens de s'établir dans les régions tropicales mais pas d'y exploiter les ressources naturelles. Ils ont donc imposé des institutions dans le but exclusif d'extraire des ressources. Ces institutions ont concentré la richesse et le pouvoir dans les mains d'une petite élite et les structures associées ont généralement subsisté après l'acquisition de l'indépendance. Plusieurs analyses empiriques indiquent que les institutions sont en fait des facteurs importants de la croissance et du processus de développement.²⁰

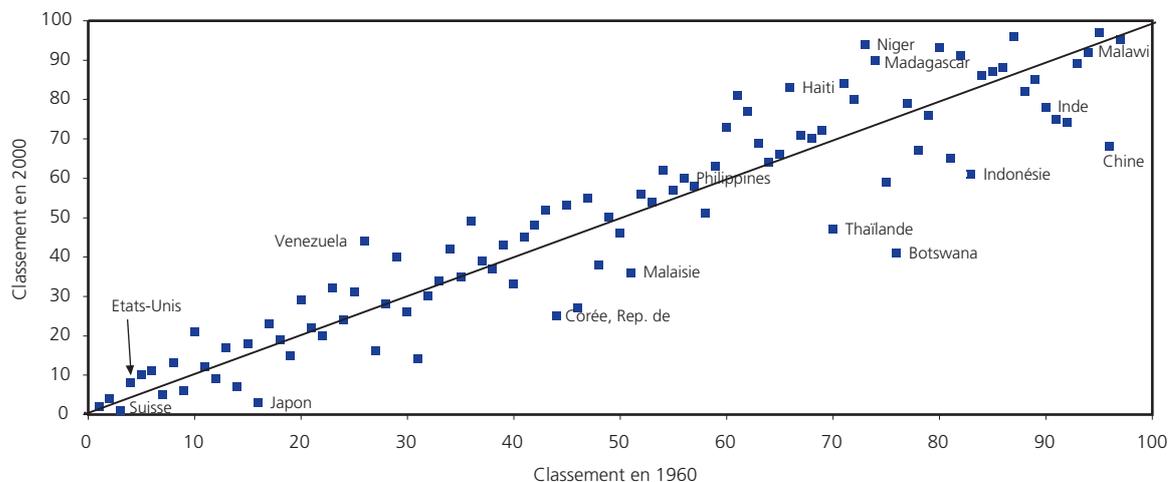
La géographie résulte, dans une large mesure, de la nature et perdure au fil du temps bien que l'effort humain puisse venir à bout des inconvénients géographiques. La Malaisie et Singapour, par exemple, ont eu des taux de croissance élevés et sont entrés respectivement dans les catégories des pays à revenus moyens et élevés bien qu'étant situés dans la zone tropicale. Les institutions peuvent fort bien évoluer avec les politiques suivies mais elles n'évoluent parfois pas assez vite pour favoriser un changement constructif. Si le développement est déterminé dans une large mesure par la géographie et les institutions, on peut faire deux prévisions. En premier lieu, on pourrait s'attendre à ce que le classement des pays en fonction des indicateurs sociaux et économiques évolue relativement peu au fil du temps. En second lieu, si les pays mieux situés et dotés d'institutions meilleures connaissent une croissance plus rapide, les écarts entre les revenus se creuseront probablement avec le temps.

La première prévision semble assez bien corroborée par les faits, au moins pour ce qui est de la période 1960-2000, pour laquelle on dispose de données.

¹⁹ Voir Sachs (2001; 2003) pour examen.

²⁰ Voir Acemoglu et al. (2001; 2002), Rodrik et al. (2002) et Hall et Jones (1999).

Graphique IIA.2 Classement de certains pays en fonction des niveaux de revenu en 1960 et 2000



Note: Les données concernent 97 pays développés et pays en développement.

Source: Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde, 2002.

Le graphique IIA.2 représente le classement des pays en fonction du PIB par habitant en 1960 par rapport à leur classement en 2000. Les pays sont concentrés autour de la ligne médiane, ce qui indique que le classement a peu changé. Cependant, on relève quelques exceptions. Le Botswana a avancé de 35 places, la Chine de 28, la Thaïlande de 23, l'Indonésie de 22 et la République de Corée de 19. D'autres pays ont reculé dans le classement: le Niger de 21 places, la Zambie de 20, le Venezuela de 18, Haïti de 17 et Madagascar de 16.

En ce qui concerne la seconde prévision, des éléments prouvent que la répartition des revenus entre les pays est devenue moins égale avec le temps bien que la situation soit plus contrastée lorsque la population est prise en considération et lorsque l'on tient compte de la répartition des revenus à l'intérieur des pays (Sala-i-Martin, 2002a, b). En particulier, une forte augmentation des revenus en Chine et en Inde modifie la représentation d'une inégalité croissante.

Étant donné que les institutions et la géographie contribuent de toute évidence à déterminer la croissance et le développement, le passage d'une économie préindustrielle stagnante au progrès soutenu semble une tâche très difficile, souvent sous-estimée par les décideurs et les conseillers. Le concept des institutions est actuellement assez abstrait et l'examen de leur contribution à la croissance et au développement ressemble beaucoup à l'examen, dans les années 80, du rôle de la technologie après les premières publications sur la croissance endogène. On commence à comprendre comment les agents économiques et le cadre institutionnel interagissent dans le processus de croissance et comment la géographie favorise ou entrave le processus.

Cependant, nous ignorons encore quels sont les aspects du cadre institutionnel qui sont les plus pertinents pour la croissance, dans quelle mesure et comment le cadre institutionnel optimal dépend de la géographie, de la culture, de la religion et du niveau de développement dans chaque cas et jusqu'à quel point et avec quelle rapidité les efforts visant à faire fonctionner les institutions correctement sont susceptibles d'aboutir à la croissance et au développement. Toutefois, nous savons que la corruption, de graves obstacles au commerce ainsi que des réglementations peu claires et non transparentes nuisent à la croissance et au développement. Cependant, le bref exposé ci-dessus a mis en évidence la complexité considérable du processus de croissance et de développement. Aucune solution rapide n'a été identifiée. Cependant, nous examinons, dans la section ci-après, des affirmations assez bien fondées concernant les circonstances dans lesquelles un engagement dans l'économie mondiale peut contribuer à améliorer les performances économiques.

2. L'OUVERTURE ACCROÎT L'EFFICACITÉ ET STIMULE LA CROISSANCE

L'ouverture au commerce aide les pays à mieux utiliser leurs ressources de plusieurs façons. En premier lieu, le commerce permet à un pays de se spécialiser dans les activités productives dans lesquelles il est relativement plus performant que d'autres et d'exploiter ainsi un avantage comparatif. En second lieu, le commerce élargit le marché qui s'offre aux producteurs locaux, leur permettant de mieux tirer parti des économies d'échelle, ce qui augmente les revenus et l'efficacité de la répartition des ressources. Ces effets sont qualifiés de gains statiques du commerce. Le commerce a pour effet positif de stimuler la croissance à long terme seulement s'il augmente le taux d'investissement ou améliore les incitations au développement et à la diffusion de la technologie. Ces liens entre commerce et croissance sont examinés de manière plus détaillée dans la présente section.

a) Les économies ouvertes investissent davantage

L'investissement est l'une des rares variables économiques liées indéniablement et étroitement à la croissance économique, comme l'indique le tableau IIA.1. Une forte corrélation positive apparaît entre le commerce international proprement dit et l'investissement (Levine et Renelt, 1992; Florax et al., 2002). Comme il est expliqué dans la section précédente, le commerce permet une spécialisation accrue et stimule l'investissement grâce à l'exploitation d'économies d'échelle et au transfert de technologie. Il a été également souligné que la recherche-développement et les dépenses d'investissement se renforcent mutuellement car des innovations sont parfois incorporées dans les biens d'équipement et aboutissent parfois à la production de nouveaux biens de consommation et services qui requièrent de nouveaux investissements pour entrer sur le marché. Les investissements effectués au départ peuvent être importants et un marché suffisamment grand est nécessaire pour qu'une entreprise innovante atteigne l'équilibre. Le commerce offre souvent les créneaux nécessaires à l'investissement dans la recherche-développement et à la mise sur le marché des innovations qui en résultent. Les économies ouvertes rendent donc la recherche-développement plus rentable et c'est aussi pourquoi le taux d'investissement y est supérieur.

Le commerce des services financiers est une autre filière par laquelle le commerce influe sur le taux d'investissement. Le secteur financier joue un rôle important dans la mobilisation et la répartition des ressources investissables. En fait, il a été constaté que le degré de développement financier est un bon moyen de prévoir la croissance future (Levine, 1997). Le commerce des services financiers permet au secteur financier de mieux mobiliser et allouer les ressources investissables. Même lorsque la part de marché des banques étrangères est petite et limitée à des segments étroits du marché local, ces banques contribuent au développement du secteur financier national grâce à une pression concurrentielle et à l'introduction de produits nouveaux et de technologies nouvelles (Levine, 2001).²¹

Ce ne sont pas seulement les grandes entreprises financières multinationales qui bénéficient de la libéralisation du commerce. Récemment, certains établissements de microcrédit ont également acquis une dimension internationale. Au Bangladesh, des établissements de microcrédit ont accordé des crédits à 12 millions de personnes gérant des microentreprises ou des petites entreprises et sont considérés par beaucoup comme un facteur important des performances du Bangladesh en matière de croissance. Un établissement de microcrédit du Bangladesh (le Comité de promotion des régions rurales du Bangladesh [Bangladesh Rural Advancement Committee, BRAC]) s'est implanté en Afghanistan pour contribuer au redressement et au développement du pays et prévoit aussi d'étendre ses activités à l'Inde.²²

En résumé, l'ouverture crée de nouvelles possibilités d'investissement et renforce et approfondit le secteur financier, qui joue alors un rôle essentiel dans la mobilisation et la répartition efficiente des ressources investissables.

²¹ Voir aussi la section IIB.5 qui traite du secteur financier et du développement.

²² «Bangladeshi micro-credit group to expand operations into India», Financial Times, 24 février 2003.

b) Les économies ouvertes échangent davantage d'idées

Comme il est indiqué plus haut, l'accumulation de capital physique et humain peut expliquer seulement en partie les différences de revenu entre les pays. Les différences dans la manière dont les ressources sont utilisées jouent un rôle fondamental dans la détermination de cette inégalité. Le savoir technologique est l'un des facteurs qui expliquent ces différences entre pays.

Le savoir technologique peut être défini comme la conception ou le modèle d'un nouveau produit, procédé ou service. Il peut être intégré dans un produit et, par conséquent, utilisé et transporté avec lui. L'emploi d'un bien intermédiaire étranger, par exemple, comporte l'utilisation implicite du savoir incarné dans sa conception qui a été créé grâce à l'investissement de recherche-développement de l'inventeur étranger. L'une des principales caractéristiques du savoir technologique est qu'il peut être transféré d'un pays à l'autre. Le capital de savoir technologique d'un pays est déterminé par l'innovation au niveau national et la diffusion internationale de la technologie. Dans les pays en développement qui innovent peu au niveau national, la diffusion internationale de la technologie est plus importante du point de vue du développement économique.

Encadré IIA.2: Le transfert de technologie opéré par le commerce et l'IED: le cas du Mexique

Depuis que le Mexique a commencé à libéraliser son économie au milieu des années 80, les transferts de technologie sont étroitement liés à la croissance des échanges, qui résulte d'un accroissement de l'investissement étranger et qui a elle-même stimulé de nouveaux investissements. Les courants d'échanges et les flux d'investissement au Mexique ont été parmi les plus importants des pays en développement, surtout après l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) en 1994: entre cette année et 2001, les échanges du Mexique sont passés d'environ 140 milliards de dollars EU à 327 milliards, l'investissement étranger direct (IED) cumulé représentant au total près de 98 milliards. Le troisième rapport d'examen de la politique commerciale du Mexique (OMC, 2002) conclut que des transferts de technologie transfrontières considérables¹ se sont déroulés en parfaite harmonie avec une plus forte intégration du Mexique à l'économie mondiale et avec ses efforts visant à améliorer la protection des droits de propriété intellectuelle.

Au Mexique, l'intensification des courants d'échanges et des flux d'investissement a été associée aux flux de technologie étrangère tant incorporée que non incorporée. L'achat de droits de propriété intellectuelle ou la concession de ces droits sous licence, processus qui semble s'être accéléré ces dernières années, est un indicateur du second type de transfert. Les transactions commerciales directes liées aux transferts internationaux de technologie vers le Mexique se sont élevées à quelque 454 millions de dollars EU en 1999 selon l'OCDE, contre 347 millions en 1996 (OCDE 2001b). Ces tendances sont vraisemblablement liées à la présence affirmée, au Mexique, de filiales étrangères, qui s'emploient activement à acquérir des technologies dans leurs pays d'origine.

Les courants d'échanges et les flux d'investissement ont également permis au Mexique d'acquérir des innovations étrangères incorporées dans de nouvelles installations et équipements, généralement importés en franchise de droits, y compris au titre de préférences ou de concessions tarifaires. Ces biens sont parvenus au Mexique en volumes importants car les importations de machines et de matériel de transport représentent environ la moitié des importations mexicaines. Cette situation est également liée étroitement à la part importante, un peu plus de 50 pour cent, de l'IED dont bénéficie l'industrie manufacturière, fortement tributaire de l'utilisation d'intrants et de biens d'équipement étrangers, en particulier pour la production destinée à l'exportation (qui reposait autrefois sur les incitations à l'exportation fournies dans le cadre du régime des maquiladoras).

Les produits des technologies de l'information et les produits pharmaceutiques, qui sont dans les deux cas à forte intensité de DPI et caractérisés par d'intenses échanges entre branches de production et

-->

entre entreprises, font partie des produits du Mexique dont le commerce a crû le plus rapidement. Le fait que le commerce de ces produits ait connu une croissance plus rapide que le flux général des marchandises est révélateur de la capacité technologique croissante du Mexique et, ce qui est peut-être plus important, est étroitement lié à un approvisionnement de plus en plus international et à une présence toujours plus marquée de filiales étrangères au Mexique aux fins de l'approvisionnement du marché intérieur et des marchés d'exportation. En effet, comme le Mexique a encore les dépenses intérieures brutes de recherche-développement les plus basses de l'OCDE en pourcentage du PIB, la composition de ses exportations, dominée par les produits manufacturés, s'explique en grande partie par l'ampleur considérable des transferts de technologie et dépendra de ces flux pour rester la même.

Un autre indicateur possible de l'importance des apports de technologie au Mexique est le nombre de brevets demandés et délivrés. Témoignant de la structure des échanges et des investissements, la plupart des brevets délivrés entre 1996 et 2002 concernaient des activités manufacturières, à savoir l'industrie chimique et la métallurgie (30 pour cent de l'ensemble des brevets) et diverses techniques industrielles (21 pour cent). Durant la même période, la plupart des brevets ont été délivrés à des ressortissants de pays avec lesquels le Mexique a des liens particulièrement étroits en matière de commerce et d'investissement: les États-Unis (56 pour cent de l'ensemble des brevets), cinq pays européens (la France, l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suisse représentant ensemble 21 pour cent) et le Japon (près de 4 pour cent), ce qui est probablement révélateur de l'intensité technologique moyenne ou forte des échanges et des investissements réalisés au Mexique.

Source: IMPI (2002); OCDE (2002c, 2001b); OMC (2002b).

¹ Le transfert de technologie transfrontières est défini comme le passage effectif d'une technologie d'un pays à un autre. Il convient de noter que tous les apports de technologie étrangère à un pays ne représentent pas des transferts de technologie, car ces derniers peuvent comprendre la phase d'adaptation et d'assimilation du savoir-faire par le pays importateur de la technologie.

Il existe un certain nombre de filières par lesquelles le savoir technologique peut être transféré entre les pays, y compris le commerce (des marchandises et des services), l'IED et les accords de partenariat. Le commerce peut intensifier le transfert de technologie en donnant aux entreprises accès aux biens d'équipements et produits intermédiaires étrangers de haute technologie. Le commerce des services, y compris les services fournis aux entreprises, les services financiers, les services de télécommunications et les services de transports, peuvent fournir les moyens nécessaires permettant d'entrer dans de nouveaux secteurs et réduire les coûts des échanges d'information (voir la section IIB.2). Les importations peuvent aussi donner accès au savoir qui peut être acquis au moyen de l'ingénierie inverse. Le commerce rend possible la communication interpersonnelle qui peut stimuler le transfert de technologie. L'investissement étranger direct peut également contribuer à ce transfert grâce à la formation en cours d'emploi et à différentes formes d'interaction entre les entreprises locales et étrangères. Les liens en aval et en amont favorisent la diffusion de la technologie parce que les filiales étrangères qui fabriquent des produits de haute technologie aident leurs fournisseurs locaux et les entreprises du pays hôte intervenant aux stades ultérieurs du processus de production à élever les normes de qualité et de services. De nouveaux processus de gestion, de commercialisation et de production peuvent être adoptés du fait de l'interaction entre les producteurs locaux et étrangers. Cette interaction peut avoir aussi un effet favorable sur le transfert de technologie grâce à la pression concurrentielle exercée.²³

L'efficacité du commerce en tant que moyen de transfert et de diffusion de la technologie dépend en partie du volume et de la composition des importations.²⁴ Des recherches empiriques ont révélé un rapport positif

²³ Voir, dans le document WT/WGTTT/W/1 de l'OMC, un examen des filières du transfert de technologie et des conditions dans lesquelles ces filières pourraient être les plus efficaces.

²⁴ En ce qui concerne l'IED, le degré d'efficacité du transfert de technologie dépend principalement du contenu technologique de la production, de l'intensité technologique de la partie des activités de production menées dans le pays hôte et du degré d'intégration de l'entreprise étrangère à l'économie locale.

entre l'ampleur des flux commerciaux et la productivité totale des facteurs d'un pays. En particulier, ce rapport s'est avéré plus net dans le cas des biens d'équipements, tels que machines et équipements importés, que celui des produits finaux (Coe, Helpman et Hoffmaister, 1997). Les facteurs de production peuvent eux-mêmes incorporer des technologies nouvelles, de sorte que la technologie est transférée simplement par l'utilisation des facteurs ou de machines dans la production. Dans le cas des produits finaux, les avantages technologiques peuvent être tirés de moyens de transfert moins directs, tels que l'ingénierie inverse et d'autres formes d'adaptation ou d'apprentissage. Le pays d'origine des importations est également important pour la diffusion de la technologie. Les importations originaires des pays industrialisés ont généralement un contenu technologique supérieur à celui des importations en provenance des pays en développement (Blyde, 2001; Coe et Helpman, 1995).

Tableau IIA.2
Importations de machines intermédiaires^a par régions, 1995-2000
(en milliards de dollars)

	1995	2000
Amérique du Nord	223	355
Amérique latine	58	105
Europe occidentale	399	527
UE (15)	363	483
Economies en transition	...	51
Afrique ^b	21	22
Moyen-Orient	17	19
Asie	329	418
<i>Pour mémoire:</i>		
Pays développés	647	925
Pays en développement	400	521
PMA ^b	2	4
Pays en développement d'Asie	267	332
NPI	191	239

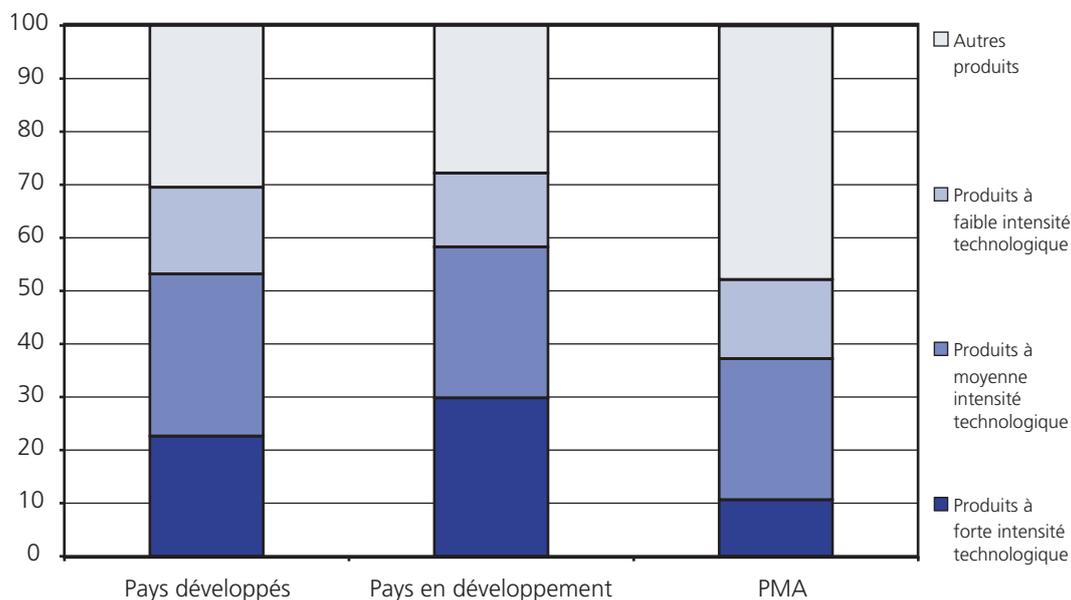
^a Pour la définition de «machines», voir Mayer (2000).

^b Les données fournies pour l'Afrique (les PMA) proviennent d'un échantillon de 27 (19) pays.

Sources: Division de statistique de l'ONU, base de données Comtrade.

Les données concernant les importations de machines qui figurent au tableau IIA.2 donnent une indication du volume des connaissances qui peuvent être communiquées entre les pays au moyen du commerce. Les graphiques IIA.3 et IIA.4 indiquent la composition des importations en fonction de l'intensité technologique et du niveau de développement des partenaires commerciaux, s'agissant des pays développés, des pays en développement et des pays les moins avancés. Les données montrent que le volume des importations de machines a augmenté entre 1995 et 2000 dans les pays développés, les pays en développement asiatiques et les NPI, mais a stagné en Afrique et dans les PMA. Les produits manufacturés à moyenne et forte intensité technologique représentent près de 60 pour cent des importations totales des pays en développement. Cependant, ce pourcentage tombe à moins de 40 pour cent dans le cas des PMA. Les machines représentent environ 30 pour cent des importations totales des pays en développement. Toutefois, la part des machines dans les importations des pays africains et des PMA est bien inférieure, se situant respectivement à moins de 20 pour cent et 10 pour cent. Enfin, les trois quarts des importations des pays en développement provenaient des pays développés ou des nouveaux pays industrialisés alors que le pourcentage des importations des PMA en provenance des pays développés était de 39 pour cent seulement.

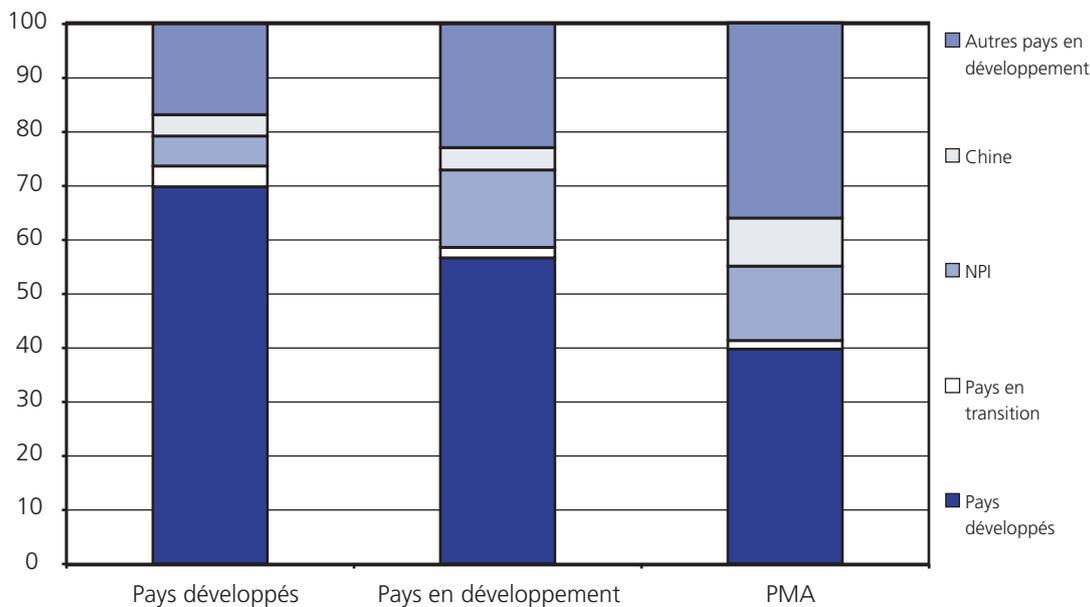
Graphique IIA.3
Structure des importations fondée sur le contenu technologique des produits, 2000
(Pourcentages)



Note: Voir la définition des produits dans Lall (2000).

Source: Division de statistique de l'ONU, base de données Comtrade.

Graphique IIA.4
Structure des importations fondée sur le développement technologique, 2000
(Pourcentages)



Note: Voir la définition des produits dans Lall (2000).

Source: Division de statistique de l'ONU, base de données Comtrade.

D'une manière générale, la composition (la forte intensité technologique) et l'origine (la part importante des pays développés) des importations des pays en développement indiquent qu'un volume relativement élevé de connaissances est transféré aux pays en développement par le biais du commerce. Cependant, comme ce qui est observé est dû en grande partie à la structure des échanges dans les pays asiatiques, les possibilités d'accroître les apports de technologie en Afrique et dans les PMA au moyen du commerce sont importantes.

Le succès du transfert de technologie au moyen du commerce dépend aussi des conditions et des politiques du pays importateur. Un transfert efficace requiert un processus d'apprentissage en rapport avec l'utilisation de la technologie (savoir-faire), la compréhension des principes de base d'une technologie donnée (savoir pourquoi), l'adaptation de la technologie aux conditions locales et la diffusion de la nouvelle technologie dans le pays. Tels sont les facteurs déterminants de la capacité d'assimilation de la technologie par un pays.

La capacité d'assimilation d'un pays dépend aussi de plusieurs autres éléments, qui ne sont pas nécessairement liés au traitement d'une technologie spécifique. Il s'agit des quatre facteurs suivants: premièrement, la nature du rapport entre la recherche fondamentale et la recherche-développement appliquée. De bons liens entre la recherche universitaire et la recherche-développement menée dans le secteur privé favorisent le transfert de technologie car ils complètent le processus d'apprentissage du savoir pourquoi et du savoir-faire à la base d'une technologie étrangère. Deuxièmement, la capacité d'assimilation d'un pays est déterminée par le niveau et la qualité du système éducatif. Il est démontré qu'un système éducatif axé sur la pensée abstraite produit des chercheurs qui sont meilleurs en recherche fondamentale qu'en recherche appliquée. Un système éducatif orienté vers le développement d'une «culture de l'esprit d'entreprise» a plus de chance de récolter des succès dans le développement et la commercialisation d'un produit nouveau. Ces deux types d'éducation sont nécessaires au succès du transfert de technologie. La dimension qualitative du capital humain est au moins aussi importante que son niveau général pour assurer le succès des transferts de technologie (Hanushek et Kimko, 2000).

Troisièmement, l'aptitude d'un pays à assimiler la technologie étrangère dépend de l'écart entre la technologie existante et la technologie importée. Selon certaines données empiriques, le transfert de technologie est plus important dans les branches de production où l'écart technologique est plus faible. Cela s'explique notamment par le fait qu'avec un faible écart technologique, les producteurs nationaux peuvent tirer parti des connaissances déjà acquises pour imiter les filiales étrangères. Kokko, Tansini et Zejan (1996) cherchent à déterminer, sur la base de données recueillies pour l'Uruguay de 1988 à 1990 au niveau des usines, si des retombées peuvent être constatées dans les industries. Ils n'en discernent que pour les industries dans lesquelles l'écart technologique par rapport aux entreprises étrangères est faible. Ils interprètent cela comme signifiant que l'économie nationale n'est capable de tirer de l'IED des retombées de savoir que si les connaissances des filiales étrangères sont proches de sa frontière technologique. Enfin, l'environnement entrepreneurial et d'autres conditions du pays d'accueil, y compris le régime de propriété intellectuelle, déterminent la facilité avec laquelle un pays assimile et adapte une technologie étrangère au marché local. Le transfert de technologie a lieu si les gestionnaires locaux sont incités à investir dans l'apprentissage d'une technologie étrangère, ce qui dépend de la possibilité de commercialiser le produit sur le marché local, c'est-à-dire de l'existence d'un environnement suffisamment propice à l'esprit d'entreprise.

Dans la mesure où l'ouverture favorise les transferts de technologie, les barrières commerciales constituent des obstacles. C'est particulièrement le cas lorsque les barrières nuisent aux importations de produits finals et d'intrants intermédiaires à forte intensité technologique, y compris les machines et les équipements. Les niveaux tarifaires sont mentionnés dans le tableau IIA.3 suivant la catégorie technologique.²⁵ On y relèvera aussi les droits *ad valorem* moyens concernant les machines et équipements utilisés comme intrants dans le processus de production.²⁶ Les données indiquent que les droits de douane concernant les produits

²⁵ Les droits de douane sont les moyennes arithmétiques des droits *ad valorem* appliqués à des lignes tarifaires.

²⁶ Cette définition des machines exclut les radios, les récepteurs de télévision, les équipements de type ménager, les appareils d'enregistrement du son et les transistors classés à plus juste titre dans les biens de consommation et non dans les biens d'équipement. Elle est conforme à la définition de Mayer (2000).

technologiques sont en général plus élevés dans les pays qui se trouvent à un stade de développement moins avancé, et cela pour toutes les catégories technologiques.²⁷ Dans la plupart des pays, les droits sur les produits et machines à forte intensité technologique sont inférieurs à ceux qui visent les produits à faible intensité technologique. Cependant, les droits d'importation sur les produits à faible intensité technologique dans les pays à bas revenu sont, en moyenne, 3,4 fois plus élevés que dans les pays à haut revenu tandis que les droits sur les produits à forte intensité technologique sont 8,5 fois supérieurs. Ainsi, contrairement à ce qui serait nécessaire pour satisfaire les besoins en matière de transfert de technologie, le degré de protection dans les pays à faible revenu est relativement plus élevé dans le cas des produits à forte intensité technologique.

Tableau IIA.3

Profil tarifaire selon le niveau de revenu et l'intensité technologique (Moyenne arithmétique des taux effectivement appliqués)

PIB/PPA par habitant	Produits primaires	Produits manufacturés provenant de ressources naturelles	Produits à faible intensité technologique	Produits à moyenne intensité technologique	Produits à forte intensité technologique	Machines
PIB au-dessous de 5 000 dollars	12,6	12,4	16,1	12,3	8,5	8,1
PIB compris entre 5 000 et 10 000 dollars	14,3	12,4	14,2	11,1	7,0	7,6
PIB compris entre 10 000 et 20 000 dollars	10,0	9,3	9,9	8,3	5,5	6,1
PIB au-dessus de 20 000 dollars	3,6	2,8	4,7	2,5	1,0	1,4

Note: Pour la définition d'un produit, voir Lall (2000) et Mayer (2000).

Source: OMC, BID.

Dans les cas où les importations comportent un transfert de technologie et où il existe, dans les pays importateurs, des conditions qui favorisent l'assimilation et la diffusion effectives de cette technologie, des arrangements en faveur d'un commerce ouvert peuvent contribuer de manière constructive au développement en stimulant le transfert de technologie.

c) Ouverture et qualité des institutions

Il est reconnu depuis longtemps que la qualité des institutions est un facteur important du bon fonctionnement d'un marché. L'importance des institutions pour le développement économique est déjà soulignée à la section IIA.1. Deux questions essentielles concernent le type d'institutions pertinentes et le point de savoir si le commerce ou la politique commerciale peut avoir un effet favorable sur ces institutions. Le cadre institutionnel d'un pays est déterminé par un vaste ensemble de règles formelles et informelles de comportement. Les contraintes formelles sont susceptibles de modifications rapides mais les contraintes informelles n'évoluent en général que progressivement.²⁸ C'est pourquoi il ne faudrait pas s'attendre, d'une manière générale, à ce que les incidences du commerce sur les institutions soient immédiates.

Comme il est noté plus haut, l'établissement de droits de propriété sûrs et stables est considéré comme essentiel au développement économique.²⁹ La primauté du droit est également importante, y compris la possibilité de faire exécuter les contrats et d'assurer le paiement des dettes. Un rapport positif semble exister entre la primauté effective du droit et l'ouverture au commerce, comme le montre la corrélation entre

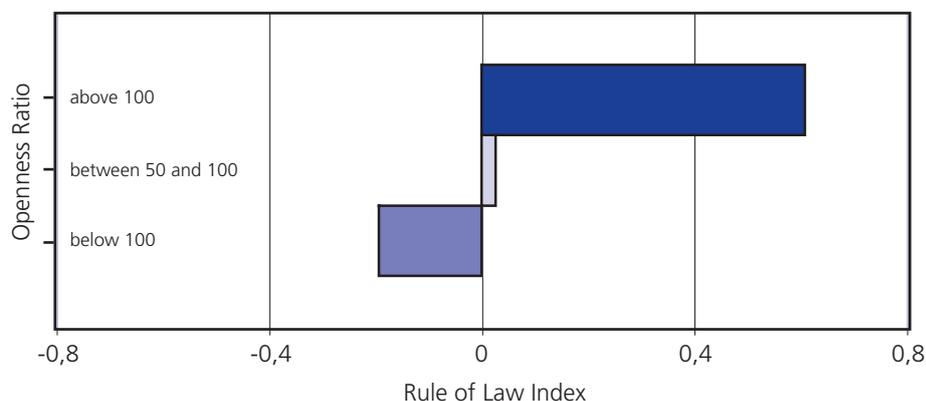
²⁷ Il existe une corrélation négative entre le revenu par habitant des pays et les taux de droit concernant toutes les catégories technologiques. De plus, les coefficients de corrélation sont plus élevés dans le cas des produits à moyenne ou à forte intensité technologique.

²⁸ North (1994).

²⁹ Voir la section IIA.1 e) et Rodrik et al. (2002), Rodrik (2002a, b), Acemoglu et al. (2001).

l'ouverture et un indicateur permettant de mesurer la confiance de la population dans les règles de la société et le respect de ces règles par la population. Cet indicateur est une mesure composite qui révèle, entre autres, la façon dont sont perçues l'incidence des infractions violentes et non violentes, l'efficacité et la prévisibilité du système judiciaire et l'applicabilité des contrats.

Graphique IIA.5 L'ouverture et la primauté du droit



Note: L'indice de la primauté du droit comprend des valeurs allant de -2,5 à 2,5 qui sont des moyennes de pays regroupés en fonction de leur degré d'ouverture. L'ouverture a été calculée comme la somme des exportations et des importations, divisée par le PIB. L'échantillon comprend 187 pays: 54 relèvent de la catégorie des économies les plus ouvertes, 48 de celle des économies les moins ouvertes et 84 de la catégorie intermédiaire.

Sources: Kaufmann, Kraay et Zoido-Lobaton (2002) et Indicateurs du développement dans le monde (2002).

Le graphique IIA.5 montre qu'il existe un lien positif entre l'ouverture et la primauté du droit, caractérisée par la mesure composite.³⁰ Cependant, une corrélation ne donne aucune indication sur le lien de causalité. Dans ce cas, le lien de causalité pourrait être établi dans les deux sens. Même si un pays réduit ses obstacles au commerce, les tiers peuvent avoir des réticences à commercer avec ce pays s'ils ne sont pas convaincus que les contrats peuvent être exécutés ou ne sont pas sûrs que les paiements seront effectués. Les pays ayant obtenu de meilleurs résultats à cet égard sont susceptibles de développer davantage leurs échanges. D'autre part, l'ouverture peut également avoir un effet positif sur la qualité des institutions. Des obstacles au commerce réduits peuvent, par exemple, inciter davantage les individus et les pouvoirs publics à améliorer les règles formelles et informelles régissant les interactions commerciales afin de favoriser un accroissement des échanges. Le commerce proprement dit peut développer les connaissances et la compréhension des institutions étrangères et entraîner éventuellement une réforme institutionnelle.³¹ Des recherches empiriques confirment l'existence d'un lien de causalité réciproque, la qualité des institutions favorisant l'ouverture et l'ouverture ayant un effet positif sur la qualité des institutions (Rodrik et al. 2002). Ces constatations laissent donc entendre que le commerce peut avoir un effet indirect sur les revenus en améliorant la qualité des institutions.

Le niveau de corruption est également un indicateur de la qualité des institutions. Il existe des données empiriques qui corroborent l'existence d'un lien entre une corruption accrue, telle qu'elle est perçue, et un investissement et une croissance moindres³², et il semble y avoir une corrélation négative entre l'ouverture et la corruption.³³ Le graphique IIA.6 indique que les économies plus ouvertes contrôlent plus strictement la corruption que les économies moins ouvertes.³⁴ Là encore, on ne sait pas clairement a priori si le commerce

³⁰ Une simple régression entre les deux variables permet de constater un rapport positif et significatif entre elles.

³¹ Voir Rodrik (2002a).

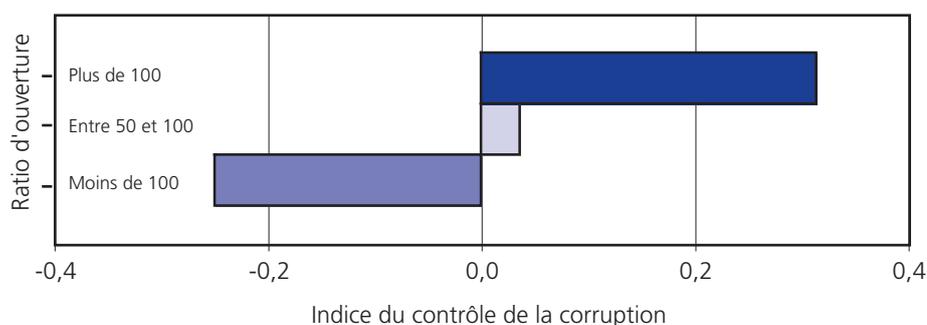
³² Mauro (1995).

³³ Bacchetta et Drabek (2002).

³⁴ Une simple régression entre l'ouverture et le contrôle de la corruption aboutit à la constatation d'un rapport positif et significatif entre les deux variables.

entraîne une réduction de la corruption ou si une corruption moindre favorise un développement des échanges. Cependant, il a été affirmé que sur les marchés où la concurrence est faible, les rentes sont supérieures et les paiements illicites peuvent donc être également plus élevés. Dans la mesure où une ouverture accrue engendre la concurrence, on peut donc s'attendre à ce que les niveaux de corruption baissent.³⁵

Graphique IIA.6 L'ouverture et le contrôle de la corruption



Note: L'indice du contrôle de la corruption comprend des valeurs allant de -2,5 à 2,5 qui sont des moyennes de pays regroupés en fonction de leur degré d'ouverture. L'ouverture a été calculée comme la somme des exportations et des importations, divisée par le PIB. L'échantillon comprend 187 pays: 54 relèvent de la catégorie des économies les plus ouvertes, 48 de celle des économies les moins ouvertes et 84 de la catégorie intermédiaire.

Sources: Kaufmann, Kraay et Zoido-Lobaton (2002) et Indicateurs du développement dans le monde (2002).

Un lien de causalité peut également exister en sens inverse. Étant donné que les négociants et les investisseurs internationaux ont moins d'attaches que des investisseurs nationaux, la mauvaise gouvernance et la corruption dans un pays peuvent réduire davantage le commerce international et l'investissement étranger que le commerce intérieur et l'investissement au niveau national. Un pays naturellement plus ouvert du fait de sa taille, de sa géographie et d'autres facteurs aurait tout avantage à consacrer plus de ressources à l'établissement de bonnes institutions. Des résultats empiriques confirment cet argument. En effet, il a été démontré que la corruption est moindre dans les économies «naturellement» plus ouvertes.³⁶

Le niveau des libertés publiques et des droits politiques dans un pays est un autre élément de la qualité des institutions. Les économistes ont souvent posé la question de savoir si la démocratie stimule la croissance économique mais le débat sur cette question n'a jusqu'à présent abouti à aucune conclusion.³⁷ Cependant, on semble s'accorder à penser que la démocratie peut préserver du pire, même si elle ne garantit pas le meilleur.³⁸ En particulier, il a été démontré que les démocraties ont réussi à éviter les famines, forme très grave de la pauvreté. À leur crédit, il a été également affirmé, ce qui est important, qu'il n'y a pas eu de guerre entre des démocraties.³⁹ Il a souvent été allégué qu'une ouverture accrue renforce la démocratie. Une plus grande ouverture entraîne des contacts plus fréquents avec des personnes d'autres pays et, par conséquent, une intensification des échanges d'information avec le monde extérieur. On peut affirmer que les régimes tyranniques ont donc plus de difficultés, du fait de cette interaction, à conserver le pouvoir. Des données empiriques confirment l'existence d'un lien positif entre l'ouverture et la démocratie. Hamilton (2002) utilise l'indicateur de la démocratie de Freedom House pour mesurer le «niveau de démocratie» des pays ainsi que deux mesures concurrentes de l'ouverture économique: la moyenne tarifaire simple et l'évolution

³⁵ Ades et Di Tella (1999) vérifient empiriquement cette hypothèse et constatent que le ratio des importations au PIB a un effet négatif important sur la corruption. Voir aussi Drabek et Payne (2002), qui mettent en lumière l'existence d'une relation inverse.

³⁶ Wei (2000) constate aussi l'existence d'un lien positif entre l'ouverture et les salaires du secteur public. Les salaires plus élevés peuvent réduire les incitations des fonctionnaires à accepter des pots-de-vin, ce qui laisse entendre qu'un commerce ouvert peut avoir des incidences négatives sur la corruption dans la mesure où il contribue au relèvement des revenus. Voir aussi Bacchetta et Drabek (2002).

³⁷ Hamilton (2002).

³⁸ PNUD (2002).

³⁹ Hamilton (2002).

de la part du commerce dans le PIB. Il relève une corrélation positive et significative entre ces deux mesures de l'ouverture et la démocratie. Milner et Kubota (2001) affirment que la démocratie entraîne une plus grande ouverture. Ils relèvent des données empiriques selon lesquelles la démocratie et la démocratisation contribuent à la réduction des obstacles au commerce dans un certain nombre de pays en développement depuis les années 70: la cause est un renforcement de la démocratie et l'effet une ouverture accrue.⁴⁰ Ces conclusions empiriques contredisent, dans une certaine mesure, les données mettant en évidence le rôle des régimes autoritaires dans la réforme commerciale.⁴¹

La primauté du droit, y compris les moyens de faire respecter les droits de propriété, le niveau de corruption et le processus politique sont seulement quelques-uns des nombreux éléments qui déterminent le cadre institutionnel d'un pays. Les pays industrialisés sont généralement dotés d'une vaste panoplie d'institutions qui visent à garantir le bon fonctionnement des marchés. Il s'agit des institutions chargées de la réglementation, des institutions chargées de la stabilisation macro-économique, des institutions compétentes en matière d'assurance sociale et des institutions de gestion des conflits.⁴² On a posé la question de savoir s'il n'est pas souhaitable que (certaines de) ces institutions soient en place avant l'ouverture des marchés. En effet, une ouverture accrue peut nécessiter des réformes institutionnelles d'accompagnement au niveau national, en l'absence desquelles un pays qui entreprend une libéralisation peut avoir des difficultés à récolter les fruits du développement du commerce. Une ouverture accrue peut entraîner, par exemple, une plus grande exposition au risque extérieur et accroître, par conséquent, la demande d'assurance sociale.⁴³ La libéralisation du commerce proprement dite peut également rendre nécessaire une réforme institutionnelle, par exemple sous la forme d'une modification des procédures douanières. Comme les réformes sont coûteuses et les gouvernements des pays en développement doivent généralement faire face à de graves restrictions financières, il se pose la question de savoir quelles réformes institutionnelles méritent d'être menées en priorité.⁴⁴

Encadré IIA.3: L'importance du renforcement des institutions: la modernisation des douanes au Guatemala

Depuis la signature en 1996 des accords de paix, qui ont mis fin à 36 ans de conflit armé interne, le Guatemala a lancé un programme de renforcement des institutions et de libéralisation économique visant à accroître l'efficacité économique, y compris dans la fourniture des services publics, et à s'intégrer au marché mondial. Compte tenu de la nécessité d'augmenter les faibles recettes fiscales et de réduire l'évasion fiscale généralisée, le gouvernement a créé la Direction de l'administration fiscale (SAT) en 1998 pour remplacer les anciennes Direction générale des impôts et Direction générale des douanes. Des compétences exclusives ont été attribuées à la SAT en matière d'administration et de perception de tous les impôts internes et droits liés au commerce et en matière d'inspection douanière.

Les efforts déployés depuis la création de la SAT pour réformer l'administration douanière et simplifier les procédures connexes ont facilité le commerce tout en contribuant à réduire au minimum les incidences budgétaires des réductions tarifaires. Entre 1998 et 2001, le niveau moyen des droits de douane a baissé de près de 17 pour cent mais les recettes tarifaires (en dollars EU courants) ont augmenté légèrement, ce qui témoigne à la fois d'une réduction de l'évasion fiscale et d'un accroissement des importations, celui-ci étant partiellement dû à la réduction des droits de douane.

Le Guatemala a également élargi son assiette d'imposition et a ainsi réduit sensiblement son utilisation des droits liés au commerce, rendant ainsi la politique commerciale moins dépendante de considérations

—>

⁴⁰ En revanche, Robinson (2000) souligne que la mondialisation a été également utilisée dans le passé par des régimes militaires pour contribuer à consolider leur pouvoir politique et à démobiliser leurs opposants.

⁴¹ Voir Fernandez et Rodrik (1991).

⁴² Rodrik (2002a, b), Acemoglu et al. (2001).

⁴³ Voir Rodrik (1998).

⁴⁴ Voir l'examen effectué par Rodrik (2002a).

budgétaires. Les recettes budgétaires provenant des impôts directs, qui avaient stagné en termes réels entre 1996 et 1998, ont progressé, atteignant plus de 3 150 millions de quetzales en 1999 et 4 486 millions en 2002 (toujours en termes réels). Tant la baisse des droits de douane que l'augmentation des recettes internes sont à l'origine d'un moindre recours aux droits d'importation: alors que la part des droits de douane dans les recettes budgétaires représentait près de 24 pour cent en 1995, elle n'était plus que de 12 pour cent en 2000.

Les règles multilatérales ont également joué un rôle catalyseur dans la modernisation des institutions. Des modifications considérables ont été nécessaires pour mettre les pratiques nationales en conformité avec les règles de l'OMC, en particulier dans le domaine de l'évaluation en douane. Elles ont consisté à éliminer le recours régulier aux prix minimaux, qui, bien que d'application relativement simple, peuvent être à l'origine de distorsions des échanges importantes. Les changements institutionnels requis ont entraîné l'adoption d'une législation nouvelle, la formation du personnel des douanes et la modernisation de l'infrastructure et des procédures douanières. Afin de disposer de suffisamment de temps pour accomplir ces changements de vaste portée, le Guatemala a demandé et obtenu une prorogation jusqu'à novembre 2001 pour appliquer les règles de l'OMC en matière d'évaluation en douane.

Dans le cadre du processus de modernisation du Guatemala, la SAT a mis en place un système électronique pour faciliter le dédouanement, donnant ainsi la possibilité de remplir la déclaration en douane sous forme électronique. Le délai pour les procédures douanières et le dédouanement des importations a été réduit de quatre à six heures environ; pour ce qui est de l'inspection physique, le dédouanement s'effectue maintenant en moins de 24 heures, à condition que les marchandises à importer soient conformes à toutes les prescriptions.

De même, les procédures d'exportation ont été simplifiées et rationalisées, ce qui a réduit les coûts à la charge des exportateurs guatémaltèques. En 2001, le gouvernement a supprimé la prescription concernant le change et les licences d'exportation et a adopté un formulaire d'exportation unique, qui peut être téléchargé à partir du site Web de la SAT et retourné par voie électronique. Les procédures d'exportation ont été encore simplifiées par l'établissement d'un guichet unique pour les exportations qui regroupe en un seul endroit toutes les institutions associées aux activités d'exportation. Les exportations sont généralement dédouanées le jour de leur arrivée au bureau des douanes. Afin de réduire encore le coût des procédures douanières et le temps nécessaire à leur accomplissement et de stimuler l'intégration régionale, des bureaux de douanes binationaux avec l'État voisin d'El Salvador ont commencé à être mis en place en 2000.

Source: OMC (2002c), Stotsky et WoldeMariam (2002), document G/C/W/248 de l'OMC du 14 février 2001 et information en ligne de la SAT disponible sur le site: <http://www.sat.gob.gt>.

Une attention particulière est consacrée aux coûts de la qualité de Membre de l'OMC dans les travaux publiés récemment. Pour de nombreux pays en développement, la mise en œuvre des Accords de l'OMC implique une réforme institutionnelle, s'agissant, par exemple, de l'évaluation en douane, des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), et des droits de propriété intellectuelle (ADPIC). Selon une estimation, ces réformes coûteraient au pays en développement type 150 millions de dollars, soit l'équivalent du budget du développement annuel de bien des pays les moins avancés.⁴⁵ Des doutes sont émis sur l'objet réel de cette estimation – le simple respect des règles de l'OMC ou un programme prévoyant une réforme plus profonde – mais la question de savoir quelles priorités fixer pour l'utilisation de ressources rares n'en est pas moins concrète.

Certains aspects de la qualité de Membre de l'OMC ont probablement des effets favorables sur les institutions nationales sans occasionner de coûts importants. Les consolidations tarifaires au titre de l'OMC, par exemple, peuvent créer un schéma d'incitations plus prévisible et renforcer les droits de propriété: deux caractéristiques

⁴⁵ Finger et Schuler (1999).

importantes d'un cadre institutionnel de grande qualité.⁴⁶ La qualité de Membre de l'OMC peut renforcer l'environnement institutionnel en rendant les institutions nationales plus crédibles et en encourageant la collaboration entre ces différentes institutions. D'une manière générale, on peut considérer que l'ouverture et la qualité de Membre de l'OMC offrent aux pouvoirs publics un ensemble de possibilités nouvelles.

d) Ouverture et forces poussant à l'ajustement

Lorsque les pays réduisent leurs obstacles au commerce, les entreprises et les consommateurs accèdent à un ensemble de possibilités nouvelles. Les importations permettent aux consommateurs nationaux de bénéficier de l'offre d'une vaste gamme de produits à des prix inférieurs. Les entreprises nationales peuvent également tirer profit de facteurs de production importés à meilleur marché et certaines d'entre elles en profiteront pour développer leurs exportations vers des marchés étrangers. Cependant, l'évolution des prix relatifs résultant de la libéralisation du commerce entraînera une redistribution de ressources des secteurs peu compétitifs en concurrence avec les importations vers les secteurs exportateurs compétitifs et en expansion. Ce sont ces transferts de ressources vers des activités plus productives qui rendent l'économie plus efficiente et constituent les avantages du commerce.

L'ajustement d'une économie à cet ensemble de possibilités nouvelles n'est pas nécessairement immédiat et a souvent des coûts. Dans une économie où le marché du travail n'est pas souple, par exemple, il se peut que les pertes d'emplois causées dans les secteurs en concurrence avec les importations ne soient pas immédiatement compensées par la création d'emplois dans des secteurs exportateurs en expansion. La hausse temporaire du chômage qui en résulte représente un coût économique. Si les marchés financiers ne sont pas efficaces, il se peut que les entreprises qui pourraient réaliser des opérations lucratives sur des marchés étrangers ne soient pas en mesure de trouver le financement nécessaire au développement de leurs activités. Là encore, il est possible que des capitaux et des travailleurs restent sans emploi pendant quelque temps, ce qui est coûteux pour l'économie. La qualité et la disponibilité des infrastructures et des services publics ont également un effet important sur le processus d'ajustement consécutif à la libéralisation des échanges. Ces aménités influent, par exemple, sur la qualité des flux d'information à l'intérieur d'un pays. Or, l'information est indispensable pour permettre aux entreprises et aux travailleurs de réagir à la réforme commerciale. Elles influent aussi sur l'ampleur des investissements que les entreprises doivent effectuer pour développer leurs activités. Plus ces investissements sont importants, plus il est probable que l'ajustement prendra du temps, en particulier dans les pays caractérisés par des marchés du crédit inefficients.

Étant donné les obstacles qui peuvent s'opposer au processus d'ajustement, il peut être judicieux, dans certaines situations, d'accorder au secteur privé un certain temps d'adaptation après l'annonce des réformes commerciales.⁴⁷ En annonçant aujourd'hui une réforme commerciale pour un moment bien spécifié, on peut laisser au secteur privé le temps de procéder aux ajustements nécessaires. Cependant, il est essentiel que la réforme annoncée soit crédible.

Les Accords de l'OMC prévoient souvent des délais de mise en œuvre dans le cas des réductions négociées des obstacles au commerce ou des modifications des règles commerciales. Ces délais sont en général plus longs pour les pays en développement, car on estime que ces pays peuvent rencontrer plus de difficultés au cours du processus d'ajustement. En règle générale, les marchés financiers sont moins sophistiqués dans les pays en développement, la qualité des infrastructures est inférieure et les services publics y sont moins disponibles. En conséquence, les coûts occasionnés aux entreprises par l'ajustement peuvent être effectivement plus élevés dans ces pays que dans les pays développés. Parmi les pays les moins avancés, nombreux sont ceux qui sont également caractérisés par une faible diversification des exportations. Les pays les moins avancés ont donc plus de difficultés à développer leurs exportations, car il est généralement plus coûteux d'entreprendre de nouvelles activités d'exportation que de développer celles qui existent. C'est pourquoi les Accords de l'OMC accordent une plus grande flexibilité aux Membres à faible revenu qu'aux autres Membres, pour ce qui est du recours aux politiques de promotion des exportations. Ils prévoient aussi des mécanismes de sauvegarde destinés à alléger les contraintes de l'ajustement dans un environnement commercial ouvert.

⁴⁶ Voir, par exemple, Rodrik (2002a). Voir aussi Bacchetta et Drabek (2002).

⁴⁷ Voir Bacchetta et Jansen (2003).

L'ajustement n'est pas seulement un défi à relever pendant la période qui suit immédiatement la libéralisation des échanges. Les économies opèrent dans un environnement qui évolue constamment. L'évolution des politiques au niveau national et à l'étranger, les changements climatiques, l'évolution de la technologie et la découverte de matières premières – parmi de nombreux autres facteurs – ont des incidences sur l'avantage comparatif des pays. Il se peut que les entreprises qui sont compétitives aujourd'hui ne le soient plus demain. Dans ce cas, elles seront remplacées par d'autres qui tireront parti des nouvelles possibilités commerciales. Le commerce expose les économies ouvertes à des forces poussant constamment à l'ajustement. Néanmoins, ces impératifs concernant l'ajustement cachent des possibilités réelles de croissance.

e) Autres aspects du rapport entre ouverture et croissance

i) *Les politiques de substitution des importations poussées trop loin se sont avérées défavorables à la croissance*

Au cours de la période qui a suivi la seconde guerre mondiale et la décolonisation, il est apparu avec de plus en plus d'évidence qu'il fallait aborder les différences de revenu entre le Nord et le Sud et mener une action fondamentale pour relever les revenus du Sud. À l'époque, les principaux produits exportés par le Sud étaient des produits de base. Le constat selon lequel les termes de l'échange entre les produits de base et les produits manufacturés exportés par les pays développés s'étaient constamment détériorés au cours des 70 années ayant précédé le début de la seconde guerre mondiale a suscité de vives préoccupations (Prebisch, 1950). Plusieurs raisons ont été invoquées pour expliquer cette évolution, y compris l'accroissement de la productivité à long terme dans le secteur agricole qui a été absorbé par les consommateurs en raison de l'offre illimitée de main-d'œuvre (Lewis, 1954) ainsi que les différences d'élasticité de la demande de produits agricoles et de matières premières par rapport au revenu (Singer, 1950). Quelle que soit l'explication, on prévoyait une baisse continue des prix des produits de base, ce qui impliquait que les pays pauvres seraient pris au piège de la production de ces produits du fait du commerce international. À long terme, on estimait que cela serait incompatible avec le développement et que les pays pauvres devaient s'industrialiser pour connaître la croissance.

Le processus de croissance et de développement technologique n'était pas bien compris à l'époque.⁴⁸ L'hypothèse de base était la suivante: il existe un rapport fixe entre le capital et la production et lorsque les biens d'équipement sont installés et les travailleurs employés, le volume prévu de la production sera produit.⁴⁹ Il était nécessaire de maintenir le prix des biens d'équipement à un niveau peu élevé et de stimuler ainsi l'investissement. Cette approche impliquait que le gouvernement jouait un rôle de premier plan dans la planification du développement, que l'industrialisation était protégée par des obstacles tarifaires et que les accords commerciaux internationaux prévoyaient un traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement.

La mise en œuvre de la stratégie de substitution des importations comportait une protection tarifaire, des contrôles des changes, des contingents et des licences d'importation. Les restrictions visaient essentiellement les biens de consommation importés alors que des taux inférieurs étaient perçus sur les biens d'équipement. Les bonifications de taux d'intérêt étaient courantes et étaient défendues comme un encouragement à l'investissement. Dans de nombreux pays, le régime de commerce extérieur a abouti à l'application effective de taux de protection négatifs dans le secteur agricole, ce qui revenait implicitement à taxer l'agriculture, qui était souvent la seule source d'exportations viable. Globalement, cette situation s'est traduite par une échelle des prix nettement faussée (le capital importé a été rendu moins cher et la main-d'œuvre coûteuse et les exportations de produits de base ont été taxées) qui n'était pas compatible avec la situation économique et les pénuries d'alors.

Au début, le régime de contrôle des importations a eu, en général, un effet positif sur la croissance du PIB, les taux d'investissement et l'industrialisation. Les taux de croissance ont été nettement supérieurs pendant les années 50 et 60, surtout si on les compare à la stagnation des années 30.⁵⁰ La part de l'industrie manufacturière dans le PIB a

⁴⁸ Le modèle de croissance néoclassique a été élaboré dans les années 60. Voir Bruton (1998) qui examine la politique de substitution des importations.

⁴⁹ Le coefficient marginal de capital constituait la base de la planification et de la prévision de la production.

⁵⁰ Voir par exemple la Banque mondiale (1978).

augmenté et les exportations de produits manufacturés de tous les pays en développement ont progressé. Telle a été la phase aisée de la substitution des importations bien qu'il soit important de noter que l'on ne peut pas attribuer tous les changements économiques effectués à la mise en œuvre de cette politique. Cependant, il est devenu évident, dans les années 70, que le succès initial ne pouvait pas durer car les distorsions économiques avaient leur coût et la croissance économique stagnait. Le premier problème était un déficit persistant de la balance des opérations courantes dû au taux de change surévalué. Il y avait un autre symptôme, étroitement lié, de dysfonctionnement grave: la sous-utilisation du capital existant et l'absence de croissance de l'emploi, même dans les pays où les capitaux étaient rares. En raison des problèmes de balance des paiements et des mesures de rationnement qu'il fallait prendre pour essayer de les résoudre, les industries ne pouvaient pas importer les intrants intermédiaires nécessaires et la production ne pouvait pas fonctionner à plein régime. Le fait que les gains de productivité soient faibles et même négatifs dans de nombreuses industries de substitution des importations posait un problème supplémentaire. Les industries naissantes avaient souvent des difficultés à se développer car la protection dont elles bénéficiaient réduisait les incitations à apprendre et à moderniser la technologie de manière à accroître la productivité et à rendre les entreprises compétitives. Enfin, certains pays asiatiques, tels que le Taipei chinois, la Chine et la République de Corée, sont devenus les principaux exportateurs de produits manufacturés non traditionnels et ont prouvé que l'affirmation selon laquelle les pays pauvres ne pouvaient pas concurrencer le Nord était fausse.

La politique de substitution des importations a été abandonnée ou modifiée radicalement dans un nombre croissant de pays pendant les années 70 et 80 à la fois parce qu'elle n'avait pas abouti aux résultats escomptés et parce qu'un modèle différent de croissance, tirée par l'exportation, semblait se dessiner. Les premiers succès de certains pays asiatiques n'ont pas toujours été bien compris. La politique industrielle, en particulier, a joué également un rôle important dans certains de ces pays mais les décideurs sont mieux parvenus à mettre en œuvre des politiques efficaces et à modifier des politiques qui ne l'étaient pas (Bruton, 1998). Comme nous l'expliquons ci-après, les ingrédients essentiels des politiques d'industrialisation axées sur l'exportation qui ont réussi étaient l'absence d'attitude négative des pouvoirs publics à l'égard des exportations, l'aptitude à supprimer et à accorder une protection aux entreprises et, ce qui est très important, le maintien de politiques macro-économiques saines et l'attention accordée à des investissements sociaux et infrastructurels suffisants.

ii) On relève peu d'éléments prouvant que la protection est favorable à la croissance

Une version moderne de l'argumentation relative aux industries naissantes met l'accent sur les différences entre les industries du point de vue du contenu technologique et des gains de productivité. De même que l'on considérait que les exportateurs de produits de base se laissaient distancer, on affirme que les pays qui se spécialisent dans des secteurs manufacturiers moins dynamiques resteront prisonniers d'une structure industrielle qui engendre une croissance plus lente que ceux qui se spécialisent dans les secteurs dynamiques. Là encore, on craint que l'écart entre les revenus ne cesse de croître et l'on voit dans la protection temporaire, comme dans la substitution des importations, un moyen d'éviter d'être contraint de suivre une trajectoire de croissance lente. Cette argumentation repose sur la conviction que la structure industrielle reste statique au fil du temps, qu'il n'y a pas de retombées technologiques entre les pays et les industries et que le classement des industries en fonction des gains de productivité reste le même pendant de longues périodes.

Même si c'était le cas, un accroissement plus rapide de la productivité peut se traduire par une baisse des prix relatifs de la production des secteurs dynamiques, de sorte que les consommateurs, y compris ceux des pays importateurs, tireraient autant de bénéfices que les travailleurs et les détenteurs de capitaux de l'industrie en question. Dans l'industrie informatique aux États-Unis, par exemple, la productivité (totale des facteurs) a augmenté au taux annuel moyen de 9,6 pour cent de 1959 à 1996 tandis que les prix corrigés en fonction de la qualité ont chuté de 17,5 pour cent par an en moyenne pendant la même période.⁵¹ Comme l'utilisation des ordinateurs est largement répandue dans la production de presque tous les biens et services, la baisse de leur prix stimule la productivité dans tous les secteurs qui utilisent des ordinateurs.⁵²

⁵¹ Cette estimation des prix est de Jorgenson (2001), alors que l'accroissement de la productivité est estimé par Bartelsman, Becker et Gray (2000).

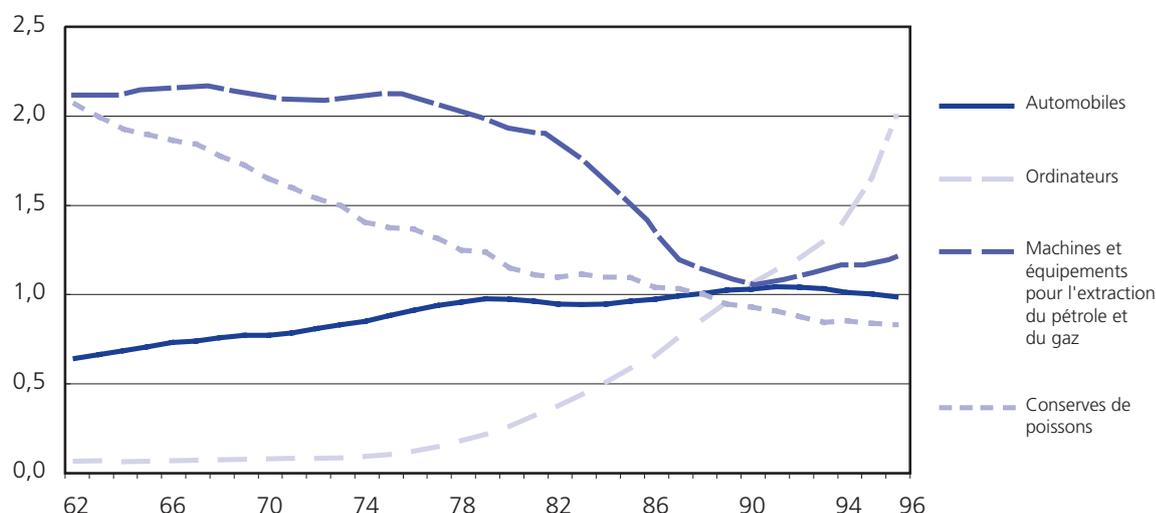
⁵² La réflexion selon laquelle on voit les ordinateurs partout sauf dans les chiffres de la productivité de l'économie est célèbre. Cependant, des recherches récentes ont permis de constater un fort accroissement des gains de productivité dû à l'utilisation des ordinateurs au niveau des entreprises. Toutefois, cet accroissement est conditionné par des investissements complémentaires dans les qualifications et des changements organisationnels (Bresnahan et al. 2002).

Il apparaît aussi que les industries traversent des périodes au cours desquelles la productivité augmente fortement et d'autres périodes où elle augmente plus lentement, et que le classement des industries en fonction de la productivité diffère à la fois selon les époques dans un même pays et selon les pays à un moment donné. L'évolution dans le temps des résultats en matière de productivité dans un pays est illustrée par le graphique IIA.7. Ce dernier indique l'évolution des indices moyens de la productivité en cinq ans dans quatre secteurs sélectionnés, une valeur égale à un étant retenue pour 1987 dans tous les secteurs. Les secteurs choisis font apparaître quatre évolutions typiques – l'une est caractérisée par une courbe descendante monotone du niveau de productivité (conserves de poissons), une autre par une croissance accélérée (ordinateurs), une autre par une courbe bosselée (automobiles) et la quatrième par une courbe en U (machines et équipements pour l'extraction du pétrole et du gaz).

Graphique IIA.7

Productivité totale des facteurs dans certains secteurs de production aux Etats-Unis, 1962-1996

(Indice de PTF, moyenne mobile sur cinq ans, 1987 = 1)



Source: Bartelsman, Becker et Gray (2000).

La productivité du travail s'est accrue pendant toute la période dans tous les secteurs visés par le graphique en raison de l'accroissement de l'intensité capitaliste. L'accroissement de l'intensité capitaliste suppose que chaque travailleur acquiert, avec le temps, davantage d'équipements ou des équipements plus sophistiqués pour travailler, ce qui lui permet de produire davantage. La productivité totale des facteurs croît si la production par travailleur augmente plus vite que le stock de capital.⁵³ Lorsque les équipements nouveaux sont seulement légèrement meilleurs que les équipements qu'ils remplacent et que la technologie a déjà une forte intensité de capital, il se peut que des investissements additionnels n'améliorent pas la productivité totale des facteurs. Il serait alors souvent plus rentable de délocaliser la production dans un pays en développement où la main-d'œuvre est plus abondante. Une technologie à moindre intensité de capital peut être alors utilisée et la productivité totale des facteurs peut recommencer à augmenter dans le nouveau pays.⁵⁴ Par ailleurs, les secteurs à faible intensité technologique peuvent réaliser des gains de productivité importants dans les pays pauvres mais les secteurs à forte intensité technologique n'affichent pas nécessairement des gains de productivité importants dans les pays qui manquent de ressources humaines. Le tableau IIA.4 identifie les dix secteurs où les gains de productivité ont été les plus élevés en Afrique du Sud et aux États-Unis de 1970 à

⁵³ Il y a, au sens strict, accroissement de la PTF lorsque l'augmentation de la production par travailleur est supérieure au taux de croissance du stock de capital multiplié par la part du capital dans les facteurs de production.

⁵⁴ Suivant la théorie du cycle du produit, les innovations qui aboutissent à la création de nouveaux produits ont lieu dans les pays riches. Au début de la vie d'un nouveau produit, le progrès technique additionnel améliore la productivité à un rythme rapide mais décroissant. Finalement, le produit arrive à maturité, il se standardise et les coûts deviennent le facteur le plus important de la compétitivité. Des imitateurs prennent alors le relais de la production dans des pays en développement (Grossman et Helpman, 1991).

1996 et indique le taux annuel moyen d'accroissement de la productivité totale des facteurs pendant cette période.⁵⁵ Il montre clairement qu'il n'existe pas de rapport exclusif entre le niveau technologique et les gains de productivité qui soit indépendant de l'époque et des dotations en ressources.

Tableau IIA.4
Secteurs de production^a les plus dynamiques aux États-Unis et en Afrique du Sud
(Pourcentage)

Etats-Unis		Afrique du Sud	
Secteur de production	Variation en %	Secteur de production	Variation en %
1 Calculateurs électroniques	14,10	1 Métaux de base non ferreux	5,3
2 Semi-conducteurs	13,20	2 Autres fibres chimiques et synthétiques	4,6
3 Périphériques informatiques	12,90	3 Autres produits manufacturés	3,7
4 Dispositifs de stockage informatique	11,80	4 Machines et appareils électriques	3,0
5 Support d'enregistrement magnétiques et optiques	6,50	5 Matériel de télévision, de radio et de communication	2,9
6 Machines à calculer et machines comptables	4,10	6 Produits en matières plastiques	2,9
7 Instruments de laboratoire et d'analyse	3,80	7 Matériel professionnel et scientifique	2,7
8 Instruments optiques	3,60	8 Papier et produits du papier	1,7
9 Matériel audio et vidéo à usage domestique	3,10	9 Fer et acier de base	1,4
10 Articles chaussants pour femmes	3,00	10 Coke et produits pétroliers raffinés	1,1

^a Les secteurs de production sont classés en fonction de la croissance de la productivité totale des facteurs pendant la période 1970-1996.

Source: Bartelsman, Becker and Gray (2000) et TIPS (2002).

Le tableau IIA.4 indique que les gains de productivité de chaque pays sont les plus rapides dans les industries où il a un avantage comparatif (les industries grandes consommatrices de ressources naturelles en Afrique du Sud et les industries à orientation scientifique aux États-Unis). Or, même aux États-Unis, un sous-secteur de l'industrie des vêtements est classé parmi les dix premiers alors que des secteurs à forte intensité technologique ne figurent pas en tête de liste en Afrique du Sud bien que ce pays soit doté d'une industrie informatique. Le niveau de productivité et le rythme auquel elle augmente dans un pays sont donc probablement liés davantage à l'aptitude du pays à innover, à tirer des leçons auprès d'autres pays et à combiner ses ressources de la manière la plus productive qu'à la structure industrielle à un moment particulier. C'est pourquoi il se peut que la version moderne de l'argumentation relative aux industries naissantes développée pour déroger au libre-échange atteigne des limites analogues à celles de la thèse traditionnelle en faveur de la substitution des importations.

iii) Des succès marquants ont été obtenus en matière de croissance tirée par l'exportation

Une série de recherches importantes menées dans les années 70 a mis en évidence le coût élevé du protectionnisme dans les pays en développement (Little, Scitovsky, et Scott, 1970; Balassa, 1971). Elles ont conduit à repenser le rôle du commerce dans le développement. L'idée selon laquelle le commerce peut devenir un moteur de la croissance a été confortée par le succès qu'ont rencontré un nombre croissant de pays en

⁵⁵ Les taux d'accroissement de la productivité sont calculés au moyen de données fournies dans Trade and Industrial Policy Strategies (TIPS) (2002) et par Bartelsman, Becker et Gray (2000). Ils ne sont pas totalement comparables car les données des États-Unis comprennent quatre chiffres et tiennent également compte des biens intermédiaires et de l'énergie dans la fonction de production alors que celles de l'Afrique du Sud comprennent trois chiffres et ne tiennent compte que du capital et du travail. Le tableau donne néanmoins une idée des différences de classement des secteurs en fonction des gains de productivité.

développement, surtout en Asie orientale, en utilisant les exportations pour promouvoir une croissance soutenue et la transformation de l'industrie.

Si on examine le cas des économies asiatiques qui ont enregistré les résultats économiques les plus impressionnants au cours des dernières décennies, il est impossible de ne pas remarquer le lien entre une forte orientation à l'exportation et des périodes de croissance et de développement rapides. Dans la plupart des cas, la croissance économique forte et soutenue a été précédée de l'abandon de la substitution traditionnelle des importations en faveur de politiques plus orientées vers l'exportation et plus extraverties, ce qui a porté les taux de croissance annuels des exportations à 20 pour cent (ou plus) pendant de longues périodes.

Le succès des exportations est étroitement lié, par exemple, aux performances globales du Japon en matière de croissance, les exportations s'étant accrues dans ce pays de 17 pour cent par an en moyenne de façon soutenue jusqu'en 1973. Les exportations ont fourni des devises étrangères permettant de financer les importations de matières premières, de biens intermédiaires et de biens d'équipement nécessaires au développement industriel. Elles ont également permis aux entreprises d'atteindre une taille suffisante pour bénéficier d'économies d'échelle qui n'auraient jamais été possibles sur le seul marché intérieur.⁵⁶

Dans les années 60, le Taipei chinois a abandonné la substitution traditionnelle des importations au profit d'une solide stratégie de développement orientée vers l'exportation. Du fait de ce changement de politique, la part moyenne des exportations dans le PIB est passée de 8,8 pour cent dans les années 50 à 18,5 pour cent dans les années 60, puis à 42,4 pour cent dans les années 70 et à 50,3 pour cent dans les années 80. Les taux de croissance moyens du PIB ont été de 10,2 pour cent dans les années 60, de 8,9 pour cent dans les années 70 et de 7,6 pour cent dans les années 80. Le tableau IIA.5 indique comment la croissance économique s'est accompagnée d'un changement de la structure des exportations, constituée de produits agricoles et textiles dans les années 60, puis de vêtements et d'«autres biens de consommation» (y compris des jouets et des montres) dans les années 70 et 80, et finalement de matériel de bureau et de télécommunication dans les années 90. Cela indique que les exportations peuvent avoir une grande importance dans la réorientation des ressources en faveur des activités économiques les plus dynamiques. Cependant, ces réorientations ne sont pas nécessairement automatiques, comme le montre le cas de la Nouvelle-Zélande (encadré IIA.4).

Tableau IIA.5
Évolution de la structure par produit des exportations de marchandises du Taipei
chinois, 1963-2001
(Parts en pourcentage)

	1963	1973	1983	1993	2001
Produits agricoles	59,3	15,4	8,0	5,1	2,6
Produits des industries extractives	2,7	0,9	2,4	1,7	2,6
Produits manufacturés	38,0	83,6	89,1	93,0	94,6
Fer et acier	3,0	1,3	2,5	1,6	3,0
Produits chimiques	5,1	1,5	2,4	5,1	7,0
Autres produits semi-manufacturés	11,7	12,1	11,6	9,6	7,4
Machines et matériel de transport	1,5	23,5	26,2	44,4	57,3
Matériel de bureau et de télécommunication	0,3	16,3	13,9	23,8	37,9
Machines et appareils électriques	0,3	2,7	3,6	6,5	7,7
Textiles	11,7	12,8	7,2	9,6	7,8
Vêtements	3,0	16,1	11,9	4,4	2,0
Autres biens de consommation	1,8	16,3	27,4	18,4	10,1

Source: OMC.

⁵⁶ Kokko (2002).

Encadré IIA.4: Le cas de la Nouvelle-Zélande

Au milieu des années 80, la Nouvelle-Zélande a lancé un vaste programme de réformes macro-économiques et structurelles qui ont fait de son économie, jusque-là plutôt fermée, une des économies les plus ouvertes du monde. Il s'en est suivi une amélioration notable de ses résultats en matière de productivité et de croissance. Si la Nouvelle-Zélande a réussi à résister aux chocs extérieurs récents, à savoir la crise asiatique et le ralentissement de l'économie mondiale en 2001, ainsi qu'aux mauvaises conditions climatiques, c'est certainement en grande partie grâce à ces réformes. Avant celles-ci, le gouvernement avait répondu aux importants chocs extérieurs subis dans les années 70, en particulier la hausse du prix du pétrole et la perte de l'accès en franchise au marché du Royaume-Uni pour les produits laitiers en raison de l'adhésion de ce dernier à la Communauté européenne, en adoptant essentiellement des politiques introverties qui visaient à maintenir un niveau élevé d'activité économique et d'emploi; ces politiques ont continué d'isoler l'économie néo-zélandaise de l'économie mondiale. Au début des années 80, le taux de croissance était faible, l'inflation était élevée et la Nouvelle-Zélande enregistrait d'importants déficits budgétaires et des opérations courantes. En outre, la réglementation de plus en plus restrictive du début des années 80 a entravé l'ajustement du secteur privé.

Dans le cadre des réformes macro-économiques du milieu des années 80 et du début des années 90, le gouvernement a notamment accordé à la Banque centrale l'indépendance pour l'application d'une politique monétaire fondée sur un objectif d'inflation explicite convenu périodiquement avec le gouvernement. Des mesures ont été également prises pour renforcer la discipline budgétaire en rendant la politique plus transparente et en faisant en sorte que le gouvernement tienne davantage compte des incidences futures des politiques actuelles. Les réformes structurelles ont consisté à démanteler unilatéralement les obstacles au commerce, à libéraliser considérablement les marchés des produits et des services et le marché financier, à privatiser de nombreuses entreprises publiques et à réformer le gouvernement d'entreprise dans le secteur public et le marché du travail.

Dans un premier temps, le taux de croissance a diminué: il était en moyenne de 2 pour cent par an entre 1970 et 1983 et est tombé à 1,7 pour cent par an entre 1983 et 1991, mais il est ensuite remonté à 2,7 pour cent environ entre 1991 et 2002. Le taux de croissance du PIB réel devrait atteindre 4 pour cent en 2002/03. Cette accélération de la croissance a été due en grande partie à une rapide expansion de la main-d'œuvre employée, grâce à la réforme du marché du travail. Toutefois, l'amélioration de la productivité de la main-d'œuvre a été modérée. D'autre part, l'accroissement de la productivité totale des facteurs (PTF) a été considérable, atteignant 1,5 pour cent par an entre 1993 et 1998 contre 0,9 pour cent seulement les 15 années précédentes. Malgré ces progrès, le PIB réel par habitant de la Nouvelle-Zélande a continué à baisser pour passer au-dessous de la moyenne de l'OCDE. L'espoir du gouvernement de rattraper le terrain perdu au cours des dernières décennies ne s'est pas encore réalisé, ce qui l'a incité à réexaminer certaines politiques, d'où la suspension de plusieurs programmes de libéralisation, comme la réforme tarifaire unilatérale (jusqu'à 2005, dans l'attente des résultats d'un examen) et toutes les autres mesures de privatisation, et l'adoption de mesures destinées à encourager les activités à plus forte valeur ajoutée et les exportations.

Une des principales raisons invoquées pour expliquer que la croissance de la Nouvelle-Zélande n'est pas plus rapide est la structure de son économie et ses principaux produits d'exportation. En dépit d'une diversification considérable depuis les années 60, les exportations de produits agricoles représentent environ 60 pour cent des exportations de marchandises, et la demande de ces produits n'augmente pas très vite; en outre, le marché mondial est très protégé et donc faussé, ce qui pourrait entraver les exportations de la Nouvelle-Zélande. Selon certains, si les gains de productivité réalisés dans l'agriculture ont été considérables, ils auraient pu être encore plus grands si certaines distorsions du marché intérieur, telles que la politique de monopole à l'exportation, avaient été supprimées plus tôt. Contrairement à ce qu'elle a fait dans d'autres secteurs de l'économie, la Nouvelle-Zélande n'a commencé à démanteler

-->

le monopole d'exportation des entreprises commerciales d'État pour certains produits agricoles qu'à la fin des années 90. En outre, il a été affirmé que l'avantage comparatif dont jouit la Nouvelle-Zélande dans les activités grandes consommatrices de ressources l'a empêchée de se diversifier dans des activités manufacturières et de services plus novatrices. Les autres raisons importantes pourraient être notamment les suivantes: la Nouvelle-Zélande est un petit pays isolé géographiquement des principaux marchés, si bien qu'il est difficile à ses entreprises de réaliser des économies d'échelle et d'exporter; l'investissement privé dans l'innovation, y compris dans la R-D, est insuffisant; le coût du capital est élevé, ce qui pourrait être dû à l'insuffisance de l'épargne nationale; et la politique monétaire est, de l'avis de certains, trop rigoureuse.

Source: OMC(2003a).

Les observateurs conviennent en général que le succès des «tigres» d'Asie orientale supposait l'abandon de la stratégie de substitution des importations. Cependant, les avis divergent sur le point de savoir si leurs politiques commerciales ont représenté effectivement une avancée vers le libre-échange ou s'il faudrait les considérer comme interventionnistes mais différentes de la politique typique de substitution des importations. Ceux qui affirment que les tigres d'Asie orientale se sont fortuitement rapprochés d'un régime de libre-échange soulignent qu'ils ont créé des incitations assez uniformes à gagner ou à épargner des devises étrangères.⁵⁷ D'autres avancent que ces économies ont mis en œuvre une stratégie de promotion des exportations consistant à miser sur les secteurs d'avenir qui seraient en mesure de conquérir des marchés étrangers.⁵⁸

Encadré IIA.5: Les industries électronique et automobile en Malaisie

On a relevé une croissance économique vigoureuse dans le secteur manufacturier de la Malaisie entre 1997 et 2001. Cependant, les résultats diffèrent selon les branches de production, reflétant peut-être leur ouverture relative et, par conséquent, leur exposition à la concurrence, ce qui est d'autant plus évident lorsque l'on compare l'industrie électronique, relativement ouverte, à l'industrie automobile, relativement fermée.

Le secteur de l'électronique orienté à l'exportation est un exemple frappant des avantages que peut offrir un régime du commerce extérieur et de l'investissement ouvert, pour ce qui est de favoriser le développement. Ce secteur a bénéficié d'une protection tarifaire et non tarifaire relativement limitée et a attiré des flux massifs d'investissement étranger direct grâce au régime d'investissement libéral. Il a été un des principaux moteurs de la croissance de la Malaisie et il s'est développé au point de représenter maintenant environ 2,5 pour cent de la production électronique mondiale. De plus, sa grande compétitivité sur les marchés extérieurs a joué un rôle important dans le redressement du pays après la crise financière asiatique, puisqu'il représentait près de la moitié des exportations malaisiennes.

Les importations admises en franchise de droits ont représenté plus de 97 pour cent de la totalité des importations malaisiennes de produits électroniques pendant la période 1997-2000. On n'a relevé aucune protection non tarifaire notable dans ce secteur. Ce dernier a contribué pour la plus grande part à la production, à l'emploi et aux exportations dans le secteur manufacturier malaisien. Une croissance de 22 pour cent de la production a été enregistrée en 1999, puis de près de 32 pour cent en 2000. En 1999, le secteur employait environ 16 pour cent de la totalité de la main-d'œuvre du secteur manufacturier. Les exportations de produits électroniques représentaient 45 pour cent de la totalité des exportations en 2000, contre 37 pour cent en 1997. Les importations de produits électroniques, principalement destinés à être transformés, ont augmenté parallèlement aux exportations. Au 31 décembre 1998, le

-->

⁵⁷ Voir, par exemple, Krueger (1997).

⁵⁸ Rodrik (2002a) souligne que les politiques commerciales telles que celle de la République de Corée dans les années 60 ne devraient pas être considérées comme des stratégies orthodoxes de libre-échange. Ces différents points de vue sont récapitulés dans Panagariya (2000).

secteur de l'électronique représentait plus d'un tiers de la totalité des actifs immobilisés détenus par des investisseurs étrangers; une participation étrangère au capital de 100 pour cent est autorisée pour les activités d'exportation. En 1999 et 2000, l'investissement étranger atteignait respectivement 85 pour cent et 84 pour cent de l'investissement en capital approuvé dans les secteurs des produits électroniques et électriques.

En revanche, le secteur de l'automobile a été relativement préservé de la concurrence étrangère en raison de droits de douane élevés et du soutien résultant de diverses mesures fiscales et autres. Cette protection a permis à l'industrie automobile d'obtenir une part importante du marché intérieur mais, contrairement aux objectifs déclarés, ses exportations sont restées modestes, ce qui dénote peut-être un certain manque de compétitivité sur les marchés extérieurs.

Le marché malaisien de l'automobile était protégé à la fois par des mesures tarifaires et des mesures non tarifaires. Les droits de douane appliqués aux véhicules automobiles en 1999 se situaient entre 42 et 300 pour cent. La plupart des parties et pièces détachées pour véhicules automobiles étaient assujetties à des droits de douane de 25 à 30 pour cent. Les véhicules à moteur, divers châssis, carrosseries, parties et certains tracteurs étaient soumis à un régime de licences d'importation discrétionnaires. Les voitures produites en Malaisie dans le cadre des projets nationaux de construction automobile bénéficiaient d'une réduction de 50 pour cent sur les droits d'accise. Tous les constructeurs et fabricants étaient tenus de se procurer certaines quantités de pièces et parties sur le marché local. Les programmes de promotion de la Malaisie visant son industrie automobile comprenaient notamment des dégrèvements fiscaux et des incitations destinées aux industries de haute technologie, aux activités de recherche-développement et à la formation. Après un certain ralentissement au cours de la crise financière, les ventes de véhicules pour le transport des personnes, de véhicules commerciaux, de motos et de scooters ont augmenté en 1999 et 2000. Les importations de produits de l'industrie automobile ont diminué, passant de 3 057 millions de dollars EU en 1997 à 1 351 millions de dollars EU en 1999, soit environ 2,1 pour cent de la totalité des importations. Les deux constructeurs automobiles nationaux ont acquis de grandes parts du marché intérieur mais les exportations de voitures à partir de la Malaisie ont été peu nombreuses. En effet, les exportations de produits de l'industrie automobile représentaient 0,4 pour cent de la totalité des exportations en 1999.

Source: OMC (2001a).

Dans la plupart des pays asiatiques qui ont connu une croissance forte et durable des exportations, les gouvernements ont mis en œuvre des politiques de soutien des activités d'exportation. Ces politiques ont contribué fortement à l'ouverture de marchés nouveaux par la création d'institutions spécialisées dans le marketing et la recherche et par la diffusion d'informations sur les marchés étrangers. Le secteur des exportations a pu également tirer profit d'orientations et de priorités, fixées par les pouvoirs publics, qui ne concernaient pas explicitement les exportations, s'agissant des investissements lourds dans les infrastructures et de l'accumulation de capital humain.

Plusieurs pays asiatiques ont créé des zones franches pour l'industrie d'exportation à un moment donné. Cette évolution a gagné de nombreux autres pays et régions. Ces zones sont généralement conçues comme des oasis de libre-échange dans une économie dominée par des politiques commerciales aux effets de distorsion, des réglementations des changes et d'autres contrôles réglementaires. Le rôle de moteur de la croissance que ces zones peuvent jouer dans les pays en développement a fait l'objet de nombreux travaux et pas seulement dans le contexte des pays asiatiques. En effet, les zones franches pour l'industrie d'exportation peuvent contribuer favorablement à la croissance si elles parviennent à attirer l'investissement étranger direct qui s'accompagne du transfert de technologie, de retombées de savoir et d'effets d'émulation qui déterminent les entrepreneurs nationaux à se lancer dans la production de biens ou services non traditionnels. Les différents pays ont fait une expérience contrastée des zones franches pour l'industrie d'exportation et la structure et

la gestion spécifiques de ces zones semblent avoir une importance déterminante pour leur succès.⁵⁹ Le fait que, dans bien des cas, les entreprises implantées dans ces zones bénéficient d'allègements fiscaux et que les pays hôtes y subventionnent des infrastructures a suscité des critiques. En fait, il n'est pas du tout évident que ces faveurs puissent toujours se justifier sur la base du rapport coûts-avantages. Cependant, quel que soit le succès des zones franches pour l'industrie d'exportation, la libéralisation globale de l'économie est probablement préférable à long terme.

Encadré IIA.6: Les zones franches pour l'industrie d'exportation à Maurice

Les incitations fournies au titre de divers programmes, en particulier dans le cadre des zones franches pour l'industrie d'exportation, ont stimulé la production manufacturière à Maurice, la majeure partie de cette production provenant des entreprises ayant ce statut.

À Maurice, ces entreprises ne sont pas situées dans des zones particulières mais constituent des points francs (entreprises exportatrices) qui peuvent écouler jusqu'à 80 pour cent de leur production en franchise sur le marché intérieur, sous réserve de l'autorisation du Ministère de l'industrie.

Le programme de zones franches, conjugué à l'accès aux marchés préférentiel accordé par certains pays développés, a contribué à la spécialisation du secteur manufacturier dans la production, orientée vers l'exportation, de produits à forte intensité de main-d'œuvre nécessitant un faible savoir-faire et un niveau technologique peu élevé, en particulier les textiles et les vêtements. Cette stratégie a aidé l'économie mauricienne, qui était fondée sur la monoculture au moment de son indépendance en 1968, à devenir une économie relativement diversifiée et axée sur l'exportation.

Une protection élevée du marché intérieur a entraîné une hausse annuelle moyenne des salaires de 7,5 pour cent entre 1988 et 1997, ce qui a réduit la compétitivité des produits mauriciens alors que la productivité n'augmentait que de 3,5 pour cent par an. Comme les salaires réels ont progressé plus vite que la productivité, les coûts de la production de ses principaux produits d'exportation (sucre, textiles et vêtements) ont atteint des niveaux élevés.

L'économie mauricienne est marquée par la dualité: les sociétés dont la production est écoulée sur le marché intérieur sont très protégées et les exportateurs bénéficient d'incitations au titre du programme de zones franches, ce qui a créé des tensions dans l'affectation des ressources entre les entreprises exportatrices et celles qui travaillent pour le marché intérieur.

Le démantèlement complet de l'AMF, auquel Maurice n'a pas adhéré, ainsi que les accords ACP-UE postérieurs à la Conférence de Lomé intensifieront encore la concurrence sur les marchés traditionnels de Maurice, principalement celui de l'UE, sur lesquels Maurice est le principal exportateur, parmi les pays ACP, de textiles et de vêtements. Cette évolution de l'environnement international, conjuguée à une baisse de la compétitivité, fait apparaître nettement la nécessité de transformer l'économie pour qu'elle soit non plus tournée vers l'exportation mais vers l'extérieur.

La stratégie mauricienne relative à l'industrie manufacturière met maintenant l'accent sur la diversification des marchés et des produits (par exemple la délocalisation des activités à faible coût vers des pays voisins, l'intégration verticale des secteurs au niveau régional et la promotion de la production à valeur ajoutée plus élevée et à plus forte intensité de capital) et sur l'amélioration de la compétitivité grâce, entre autres, à l'élimination et à l'abaissement des droits de douane frappant les intrants et les équipements et à l'amélioration des programmes d'incitation.

⁵⁹ Voir Madani (1999) pour une vue d'ensemble.

iv) La libéralisation des échanges ne suffit pas à concrétiser pleinement les avantages du commerce dans les pays pauvres

Bien que des données théoriques et empiriques corroborent fortement les avantages de l'ouverture, la libéralisation du commerce et la mondialisation n'ont pas été accueillies partout avec enthousiasme. On a craint principalement que les pays les plus pauvres ne soient pas en mesure de bénéficier d'un régime de commerce extérieur plus ouvert et accumulent du retard par rapport aux économies qui enregistrent des succès. Cette crainte est justifiée mais n'implique pas que les pays pauvres ne devraient pas libéraliser leurs échanges. Elle signifie que les pays pauvres risquent de ne pas tirer effectivement profit de tous les avantages potentiels de la libéralisation des échanges si cette dernière n'est pas complétée par d'autres mesures prises par les pouvoirs publics, telles que des investissements dans les infrastructures et la déréglementation des secteurs essentiels des services d'infrastructure, y compris les finances.

Des coûts de transport élevés, des services logistiques inefficaces et des services d'appui peu performants constituent en général un obstacle important au commerce dans de nombreux pays pauvres. Les coûts des transports terrestres dans les pays africains sans littoral, par exemple, augmentent de 200 pour cent au moins le coût du transport en provenance du port le plus proche. De plus, les coûts de la manutention portuaire sont beaucoup plus élevés que dans les régions plus développées.⁶⁰ Des infrastructures médiocres et des coûts de transport élevés peuvent bloquer totalement l'accès des producteurs des pays africains aux marchés d'exportation représentés par les pays développés. Si, par exemple, un produit atteint le prix de 100 dollars à New York et si le transport vers cette destination coûte 80 dollars, il restera à peine de quoi couvrir le coût de production. De plus, si un producteur doit importer des biens intermédiaires d'outre-mer en devant faire face à des coûts de transport du même ordre et à des délais de livraison incertains, la perspective d'accéder au marché des États-Unis sera encore plus réduite. Enfin, les transports terrestres, les manutentions portuaires et le passage des frontières prennent beaucoup de temps en Afrique. Or, le facteur temps a acquis une importance croissante avec la large diffusion des pratiques de production modernes, y compris la livraison «en flux tendu». Comme nous l'expliquons dans la section IIB.2, la libéralisation des principaux secteurs de services peut aider à venir à bout des obstacles relatifs aux infrastructures et à stimuler les exportations de marchandises dans les pays pauvres.

3. LIBÉRALISATION DU COMMERCE ET RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

Les effets que le commerce a sur la pauvreté indiquent dans quelle mesure il influence favorablement le développement. Les liens entre le commerce et les problèmes de pauvreté ne sont pas aussi directs ou immédiats que les liens entre la réduction de la pauvreté et les politiques nationales de l'éducation et de la santé, les réformes foncières, le microcrédit, le développement des infrastructures et la gestion des affaires publiques. Le commerce peut influencer de différentes manières sur les possibilités de revenu des personnes démunies. Le résultat final dépend du rapport entre la libéralisation du commerce et la croissance et du rapport entre la libéralisation du commerce et la répartition des revenus.

Comme il est indiqué plus haut, la théorie économique conduit à penser que le commerce peut aider les personnes démunies d'un pays grâce à ses incidences favorables sur le revenu par habitant. La libéralisation du commerce crée des conditions propices à une hausse plus rapide des revenus en améliorant l'accès aux idées, à la technologie, aux biens, aux services et aux capitaux. De plus, le commerce peut stimuler la croissance en favorisant une utilisation plus efficiente des ressources grâce à la spécialisation et en permettant la réalisation d'économies d'échelle. Enfin, il peut être un facteur essentiel de convergence des revenus entre les pays riches et les pays pauvres.

La croissance est une condition nécessaire, mais pas suffisante, de la réduction de la pauvreté. Si la libéralisation du commerce entraîne une croissance plus rapide, cela n'implique toutefois pas qu'elle améliore la condition des personnes démunies. Si l'inégalité des revenus s'accroît parallèlement, il se peut effectivement que la

⁶⁰ Voir les travaux empiriques récents sur les coûts des transports, effectués par Limao et Venables (2001), Clark et al. (2001) et Radelet et Sachs (1998).

situation des personnes démunies empire. De nombreux travaux théoriques et empiriques ont mis l'accent sur le rapport entre le commerce et l'inégalité. Les économistes considèrent que selon toute probabilité, l'inégalité des salaires diminue dans les pays en développement grâce à la libéralisation du commerce. Ce serait le cas parce que les pays en développement disposent généralement d'une main-d'œuvre peu qualifiée abondante, si on les compare aux pays développés. Lorsqu'ils s'ouvrent au commerce, les pays en développement sont donc plus compétitifs dans les secteurs à faible intensité de qualification et ces secteurs se développent. La demande accrue de travailleurs faiblement qualifiés, qui appartiennent généralement aux catégories les plus démunies de la population, entraîne une hausse de leurs salaires par rapport à ceux des travailleurs qualifiés.

Cependant, les données empiriques concernant le lien entre le commerce et l'inégalité des salaires ne font pas apparaître de tendance très nette. La plupart des données empiriques recueillies en Asie orientale confirment l'argumentation exposée au paragraphe précédent car l'écart entre les salaires des travailleurs qualifiés et ceux des travailleurs non qualifiés s'est réduit au cours de la décennie qui a suivi la libéralisation du commerce (les années 60 en République de Corée et au Taipei chinois et les années 70 à Singapour).⁶¹ Les écarts de salaires ont également diminué en Malaisie (entre 1973 et 1989) mais les données concernant les Philippines sont plus ambiguës.⁶² En Chine, les progrès récents en matière d'ouverture se sont accompagnés d'accroissements de l'inégalité des revenus. Selon deux études différentes, le coefficient de Gini en Chine est passé de 38,2 en 1988 (28,8 en 1981) à 45,2 (38,8) en 1995.⁶³ Cependant, les auteurs de travaux empiriques récents constatent que dans les villes de toute la Chine où le ratio commerce/PIB a augmenté le plus fortement, l'inégalité des revenus n'a en général pas augmenté mais diminué.⁶⁴

En Amérique latine, l'Argentine a entrepris de libéraliser son commerce entre 1976 et 1982, puis à nouveau de 1989 à 1993.⁶⁵ Le coefficient de Gini est passé de 36 en 1975 à 42 en 1981, puis à 48 en 1989, ce qui indique une accentuation de l'inégalité des revenus. Les écarts de salaires fondés sur les qualifications se sont accrus pendant la première période mais se sont resserrés au cours de la seconde. Le Chili a procédé à une libéralisation entre 1975 et 1979 et le coefficient de Gini est passé de 46 en 1971 à 53 en 1980. L'écart entre les salaires correspondant à des niveaux de qualifications différents s'est également accru. Au Costa Rica, qui a libéralisé ses échanges de 1987 à 1993, le coefficient de Gini est passé de 42 en 1986 à 46 en 1989 et l'écart entre les salaires s'est également élargi. Enfin, pendant la libéralisation du Mexique, qui a duré de 1985 à 1988, le coefficient de Gini a également augmenté passant de 51 en 1984 à 55 en 1989.

Les liens entre la libéralisation du commerce et la répartition des revenus ne sont pas parfaitement compris. Plusieurs explications des différences entre les résultats de l'Asie orientale et ceux de l'Amérique latine ont été avancées. Une argumentation met l'accent sur le fait que l'Amérique latine a ouvert ses marchés plus tard que les économies d'Asie orientale (Wood, 1997). De ce fait, l'entrée de la Chine et d'autres grands pays asiatiques à faible revenu sur le marché mondial des produits manufacturés à forte intensité de main-d'œuvre dans les années 80 a réorienté l'avantage comparatif des pays latino-américains à revenu moyen vers les produits à moyenne intensité de qualification.⁶⁶ En conséquence, l'ouverture accrue de pays à revenu moyen a réduit la demande relative de travailleurs non qualifiés en provoquant la récession de secteurs à faible intensité de qualification. Cela expliquerait pourquoi les salaires relatifs des travailleurs non qualifiés ont diminué.

Un autre facteur pouvant expliquer l'inégalité croissante dans certains pays en développement est le fait que la libéralisation introduit de nouvelles activités à forte intensité de qualification dans ces pays. Dans le cas du Mexique, par exemple, il existe des éléments prouvant que la libéralisation est à l'origine d'apports plus

^{61, 62} Wood (1997).

⁶³ Cité par Wei et Wu (2001). Le coefficient de Gini est une mesure de l'inégalité des revenus dans une économie. Plus la valeur du coefficient est élevée, plus la répartition des revenus est inégale.

⁶⁴ Wei et Wu (2001). Chen et Ravallion (2003) font apparaître que la réforme commerciale en Chine a un impact légèrement positif sur le revenu moyen des ménages. Cet impact varie cependant selon le cas, les ménages ruraux tendant à y perdre, et les ménages urbains à y gagner.

⁶⁵ Les données relatives à l'inégalité des revenus qui figurent dans ce paragraphe sont reprises de Slaughter (2000) et les renseignements concernant les écarts de qualification de Wood (1997). Les constatations de Robbins (1996) vont dans le même sens.

⁶⁶ Il a été également avancé que la plupart des pays latino-américains abondent en ressources naturelles et non en main-d'œuvre faiblement qualifiée, ce qui expliquerait aussi pourquoi l'inégalité des salaires n'a pas diminué en Amérique latine.

importants d'IED en provenance des États-Unis (Feenstra et Hanson, 1997). Ces apports d'IED correspondent au transfert d'activités à faible intensité de qualification des États-Unis vers le Mexique. Cependant, la demande relative de travailleurs qualifiés dans les industries manufacturières mexicaines s'est accrue avec les apports d'IED dans ces industries, ce qui a accentué l'inégalité des salaires au Mexique.⁶⁷ Ce phénomène s'explique par le fait que des emplois qui étaient à faible intensité de qualification aux États-Unis avaient une intensité de qualification relativement forte dans un pays tel que le Mexique.

Le tarif douanier en vigueur avant la libéralisation du commerce conditionne aussi les incidences que le commerce a sur l'inégalité des salaires. Si la protection est plus forte dans les secteurs à faible intensité de qualification, la libéralisation du commerce peut entraîner effectivement une contraction de ces secteurs. En conséquence, l'inégalité des salaires augmente. Le Mexique et le Maroc sont des exemples de pays où les secteurs à faible intensité de qualification étaient relativement mieux protégés que les secteurs à forte intensité de qualification avant la réforme commerciale.⁶⁸

Le commerce peut également avoir des effets indirects sur les salaires en influant sur les institutions. Il a été affirmé, par exemple, que la libéralisation du commerce affaiblit le pouvoir de négociation des syndicats et exerce ainsi des pressions à la baisse sur les salaires. Rodrik (1997) examine comment l'ouverture peut affaiblir le pouvoir de négociation des syndicats et Driffill et van der Ploeg (1995) ont démontré que la libéralisation du commerce conjuguée à des marchés du travail syndicalisés peut entraîner une baisse des salaires. Plusieurs analyses effectuées dans ce domaine révèlent une réduction du pouvoir des syndicats due à une concurrence internationale accrue mais tous les éléments d'appréciation à cet égard ne sont pas sans ambiguïté.⁶⁹

Jusqu'ici, nous avons examiné des situations dans lesquelles le commerce influe sur l'inégalité des salaires sans avoir d'effets sur la répartition des actifs. Toutefois, une ouverture accrue peut entraîner des changements dans la répartition des actifs qui peuvent avantager ou défavoriser les personnes démunies. À cet égard, Robinson (2000) cite l'exemple suivant:

«Au XIXe siècle, comme les coûts des transports diminuaient et les économies européennes se développaient et constituaient un vaste marché pour les produits tropicaux, les pays d'Amérique centrale avaient des atouts idéaux pour tirer profit de l'expansion de la demande mondiale de café. Au Costa Rica, cette situation a conduit le gouvernement à adopter, en 1828, 1832 et 1840, des lois autorisant les paysans à exploiter des terres situées dans les zones frontalières et à en devenir propriétaires, ce qui a entraîné la création de la fameuse classe de propriétaires exploitants costa-riciens. En revanche, la rentabilité du café a conduit les élites politiques du Guatemala à accaparer massivement les terres dans les années 1870, ce qui a abouti à la création de grandes exploitations de café et à la nouvelle adoption de lois coloniales relatives au travail forcé qui sont restées en vigueur jusqu'à l'intermède démocratique postérieur à 1945. De ce fait, l'inégalité en matière foncière est actuellement plus marquée au Guatemala qu'au Costa Rica, tout comme l'inégalité des revenus.»

Les travaux évoqués jusqu'ici portent sur la composante salariale du revenu et ne tiennent pas compte, par conséquent, des autres composantes du revenu des ménages. Le revenu des travailleurs indépendants, par exemple, n'apparaît pas dans les statistiques sur les salaires. Or, les pauvres des pays en développement vivent souvent en milieu rural et travaillent dans l'agriculture. Beaucoup d'entre eux sont donc des travailleurs

⁶⁷ Currie et Harrison (1997) privilégient une autre explication de l'inégalité croissante dans les pays en développement lorsque ceux-ci procèdent à une libéralisation. Ils affirment que l'incidence de la libéralisation sur les salaires dépend essentiellement de la nature de la concurrence sur les marchés des produits. Si une concurrence accrue sur des marchés de produits réduit le prix relatif de produits à faible intensité de qualification, le commerce pourrait avoir des effets pervers sur l'inégalité des salaires. Currie et Harrison affirment que cet effet de la libéralisation stimulant la concurrence a eu une certaine importance au Maroc.

⁶⁸ Hanson et Harrison (1999), et Currie et Harrison (1997) cités par Slaughter (2000).

⁶⁹ Voir Dunthine et Hunt (1994) qui présentent un résultat différent.

indépendants. Certains ont fait valoir que la lenteur relative de la libéralisation du commerce dans le secteur agricole a été préjudiciable aux agriculteurs pauvres des pays en développement. Pour saisir ce type d'effet, il convient d'utiliser les données sur la distribution des revenus plutôt que sur les inégalités de salaires. Seuls les auteurs de quelques travaux empiriques, qui font apparaître des résultats contrastés, analysent le lien entre la répartition des revenus des personnes physiques et le commerce.⁷⁰

Les mesures de l'inégalité des revenus mettent l'accent sur la différence de revenus entre les riches et les pauvres d'une société. L'évolution de l'inégalité des revenus ne nous indique pas nécessairement si la pauvreté progresse ou régresse. Il se peut que le commerce entraîne une hausse du revenu des pauvres. Pourtant, si le revenu des personnes plus aisées augmente davantage, la réduction de la pauvreté ira de pair avec un renforcement de l'inégalité. Pour permettre de mieux comprendre l'évolution de la pauvreté, l'analyse devrait porter essentiellement sur les niveaux absolus de revenus des pauvres.⁷¹ Il est également préférable d'examiner l'évolution des revenus réels au lieu de celle des revenus nominaux ou des salaires. Comme le commerce influe sur le prix des produits, il est important que l'analyse porte aussi sur l'effet du commerce sur les produits consommés par les pauvres. La libéralisation du commerce entraîne, par exemple, une hausse du prix des produits agricoles dans les pays en développement qui exportent ces produits, ce dont les pauvres des régions rurales tirent probablement profit s'ils sont producteurs agricoles. Cependant, cette hausse peut défavoriser les pauvres des régions urbaines du même pays qui consomment ces produits.⁷²

L'Organisation internationale du travail a récemment réalisé un certain nombre d'études par pays pour analyser les dimensions sociales de la mondialisation. Les études de cas consacrées au Bangladesh et au Chili montrent comment l'accentuation de l'inégalité des revenus peut aller de pair avec la réduction de la pauvreté. Au Bangladesh, la libéralisation du commerce s'est accélérée à partir de la fin des années 80 et a été associée à une intensification considérable des flux commerciaux.⁷³ Le coefficient de Gini a augmenté entre 1988/89 et 1995/96. Cependant, la proportion de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté (correspondant à la consommation de 1 805 kcal par personne et par jour) a diminué progressivement pendant la même période, passant de 28,4 pour cent en 1988/89 à 25,1 pour cent en 1995/96. Ces chiffres recouvrent un fort recul de la pauvreté dans la population rurale et sa légère progression dans la population urbaine.

Au cours de la seconde moitié des années 1980, le Chili a procédé à une seconde phase de libéralisation du commerce, qui s'est accompagnée d'une nette intensification des flux commerciaux et d'investissement.⁷⁴ Le ratio entre le revenu des 20 pour cent de ménages les plus riches et le revenu des 20 pour cent de ménages les plus pauvres a d'abord diminué, passant de 13,3 pour cent en 1987 à 12,2 en 1992, puis est remonté à 13,8 en 1996. L'inégalité s'est donc accrue au cours de cette période. Cependant, la pauvreté absolue a été ramenée de 17,4 pour cent de la population en 1980 à 12,9 pour cent en 1990, puis à 5,8 pour cent en 1996.

L'examen effectué jusqu'ici a porté essentiellement sur les effets à long terme de la libéralisation du commerce sur les personnes démunies. Cependant, cette libéralisation peut être aussi à l'origine de difficultés temporaires qui peuvent être particulièrement pénibles pour ces personnes. Cette libéralisation est bénéfique parce qu'elle permet aux pays de se spécialiser dans des activités où ils sont plus compétitifs. C'est pourquoi elle est généralement suivie d'une restructuration des activités économiques. Les entreprises moins productives et généralement exposées à la concurrence des importations voient leur activité réduite

⁷⁰ Edwards (1997) ne relève aucun effet significatif du commerce sur la répartition des revenus. Spilimbergo et al. (1999) constatent que l'ouverture au commerce réduit l'inégalité dans les pays riches en capitaux et l'accroît dans les pays riches en qualifications.

⁷¹ Ce qui est plus facile à dire qu'à faire. Voir Ravallion (2003), pour une analyse approfondie de la mesure de la pauvreté, qui montre à quel point les résultats des études consacrées à l'évolution de la pauvreté ces dernières décennies dépendent du type de mesure retenu.

⁷² Dans une étude récente, Dollar et Kraay (2001) analysent comment la croissance influe sur le revenu réel moyen de la catégorie la plus défavorisée d'une société. Ils constatent que ses revenus augmentent proportionnellement au revenu moyen du pays, ce qui signifie que les pauvres tirent profit de la croissance économique. Les auteurs ne relèvent aucun élément mettant en évidence un rapport négatif significatif entre l'ouverture et les revenus moyens des pauvres. Dans la mesure où l'ouverture stimule la croissance, Dollar et Kraay concluent que le commerce profite aux pauvres.

⁷³ Paratian et Torres (2001).

⁷⁴ Reinecke et Torres (2001).

ou ferment définitivement, mais les activités exportatrices compétitives prospèrent et se développent. Dans la pratique, cela signifie que certaines personnes perdent leur emploi à la suite de la libéralisation du commerce. Elles peuvent certes finir par trouver un emploi mieux rémunéré dans le secteur des exportations en expansion, mais peuvent connaître néanmoins une période de chômage entre-temps. Il est peut-être moins difficile de faire face à une situation de chômage dans les pays industrialisés, où les régimes de prestations garantissent un revenu aux chômeurs. En revanche, les filets de protection sociale sont souvent inexistantes ou insuffisants dans les pays en développement.⁷⁵ Leur portée peut être limitée sinon inexistante ou être loin de répondre à la demande en temps de crise ou en période d'ajustement. Les processus d'ajustement peuvent avoir des conséquences dures dans ces pays, particulièrement pour les plus pauvres. Comme l'écrit Winters (2000), même le « passage d'un emploi non qualifié du secteur informel à un autre peut causer de graves difficultés » aux personnes démunies.

Une plus grande ouverture peut accroître l'exposition d'un pays au risque extérieur. Parallèlement, l'intégration à l'économie mondiale peut réduire les risques associés aux fluctuations de la production nationale. Si des inondations détruisent la récolte de la principale culture vivrière, par exemple, les conséquences sont plus graves dans une économie fermée que dans un pays où l'on peut importer des produits cultivés. La question est alors de savoir quelles sont les incidences d'une exposition accrue aux risques extérieurs conjuguée à une moindre dépendance à l'égard des risques intérieurs sur les niveaux globaux de risques dans une économie. Rodrik (1998) affirme que le risque extérieur est corrélé avec une volatilité globale des revenus. Si la population doit être protégée contre une volatilité accrue, le rôle du gouvernement en tant que fournisseur d'assurances sociales devient plus important dans les économies plus ouvertes. Selon Rodrik, cela explique pourquoi c'est dans les économies les plus ouvertes que les pouvoirs publics se sont développés plus vite.

Des détracteurs ont souligné que les pouvoirs publics des pays en développement auront des difficultés à répondre à un besoin accru d'assurances sociales si l'élimination d'obstacles tarifaires entraîne une réduction des recettes publiques. Toutefois, la libéralisation du commerce n'entraîne pas nécessairement une baisse de ces recettes. Les taux de droit sont réduits mais les volumes des échanges sont plus importants et ces deux effets sont contradictoires. De même, des droits inférieurs peuvent réduire l'incitation à la fraude douanière. Au fil du temps, les recettes tarifaires publiques peuvent être remplacées par des recettes provenant d'autres formes d'imposition. Les pauvres n'y perdent pas nécessairement. Il incombe au pouvoir politique de décider si de nouveaux impôts ou de nouvelles réductions des dépenses publiques défavoriseront les pauvres.

En résumé, il est admis depuis longtemps que tout le monde ne bénéficie pas de la libéralisation du commerce. Certaines catégories de la population traverseront au moins une période d'ajustement tandis que d'autres pourraient voir leur revenu réduit à plus long terme. Dans les pays en développement, les effets de l'ajustement à la libéralisation du commerce subis par les pauvres ont suscité de vives inquiétudes. Les conséquences d'une ouverture accrue pour ce qui est de la répartition peuvent influencer sur la programmation et le rythme de la libéralisation ainsi que sur l'éventail des mesures que les pouvoirs publics peuvent choisir pour atténuer les effets défavorables du changement pour certains. Toutefois, aucune argumentation convaincante n'a été développée en faveur de l'exclusion totale de l'ouverture en tant que politique possible, et cela parce que les avantages de l'ouverture commerciale et économique pour l'économie et la société dans leur ensemble sont bien compris.

⁷⁵ Voir, par exemple, Ferreira et al. (1999).

Encadré IIA.7: La libéralisation du commerce et les recettes tarifaires

Les réductions tarifaires sont un élément de la libéralisation du commerce qui préoccupe particulièrement de nombreux pays en développement en raison de leurs incidences défavorables sur les recettes fiscales. Pour beaucoup d'entre eux, les recettes tarifaires sont encore une source importante de recettes fiscales. Au milieu des années 90, elles dépassaient 30 pour cent des recettes fiscales totales de l'État dans plus de 25 pays en développement. Cette situation contraste vivement avec celle des pays à revenu élevé, pour lesquels les recettes tarifaires représentent en général moins de 2 pour cent des recettes fiscales totales.

Les pays en développement se sont également déclarés préoccupés par les incidences sur les recettes de la mise en œuvre de l'Accord de l'OMC sur l'évaluation en douane. On a émis l'avis selon lequel l'abandon des «prix de référence» au profit des «valeurs transactionnelles» pour la détermination des droits à payer pourrait conduire les importateurs à déclarer des valeurs transactionnelles considérablement inférieures à la valeur «réelle» du produit importé ou au prix de référence traditionnel, et les administrations des douanes, dans l'impossibilité de détecter les déclarations fausses de la valeur transactionnelle ou de prouver leur caractère fallacieux, ne pourraient pas empêcher la perte de recettes qui s'ensuivrait. On ne dispose pas d'éléments empiriques corroborant ces allégations. Dans les cas où la mise en œuvre de l'Accord sur l'évaluation en douane a entraîné l'adoption des valeurs transactionnelles, une réforme et une modernisation générales de l'administration des douanes ont souvent été effectuées parallèlement. Les incidences de l'adoption des «valeurs transactionnelles» n'apparaissent donc pas clairement en raison des répercussions d'autres changements.

Pour évaluer les incidences de la libéralisation du commerce sur les recettes nettes, il faut tenir compte de deux éléments essentiels au moins: en premier lieu, la libéralisation du commerce qui substitue des droits de douane aux obstacles non tarifaires (contingents, prescriptions restrictives en matière de licences, etc.) peut avoir des incidences favorables sur les recettes. En second lieu, une fois que la protection commerciale repose sur les droits de douane, les incidences des réductions de taux appliqués sur les recettes dépendent de l'élasticité des importations par rapport aux prix.¹ Selon une étude récente, les élasticités-prix dans les économies ouvertes doivent être bien supérieures aux élasticités observées de manière empirique pour que la libéralisation du commerce s'autofinance. Ces constatations impliquent que des réductions tarifaires importantes devraient être accompagnées d'une réforme du régime fiscal général afin que soit évitée l'apparition de déficits budgétaires ou la réduction des dépenses publiques.²

Des données empiriques relatives aux incidences de grands programmes de libéralisation du commerce (qui n'étaient pas exclusivement axés sur les réductions tarifaires) indiquent cependant que les incidences sur les recettes ne sont pas nécessairement importantes. Dans les cas du Bangladesh, du Chili et du Mexique, la libéralisation du commerce mise en œuvre depuis le milieu des années 80 a comporté des réductions des droits appliqués de plus de dix points de pourcentage, ce qui a réduit le ratio droits/recettes fiscales totales dans une mesure significative au Bangladesh mais seulement dans une faible mesure au Chili et au Mexique. Dans chaque cas, l'accroissement des importations s'est fortement accéléré. Il est intéressant de noter qu'au Chili et au Mexique, le ratio droits d'importation/recettes fiscales totales a augmenté les premières années de la libéralisation du commerce mais a ensuite diminué constamment.

¹ Une étude du FMI (Ebrill et al., 1999) donne un éclairage intéressant: le nivellement des taux de droit visant à les uniformiser, suivi de l'élimination d'exemptions, peut effectivement accroître les recettes fiscales externes.

² Devarajan et al. (1999).

4. OUVERTURE ET VIABILITÉ ÉCOLOGIQUE

On présente souvent le rapport entre le commerce et la viabilité écologique en opposant les objectifs de la protection de l'environnement à un commerce plus libre. Il n'y a pourtant pas de contradiction inhérente entre l'ouverture et la viabilité écologique et dans bien des cas, les mesures qui contribuent à atteindre un des objectifs favorisent aussi la réalisation de l'autre.

Le niveau de l'activité économique et son degré de viabilité écologique peuvent influencer sur la qualité de l'environnement. Cependant, le commerce n'est qu'un aspect de l'activité économique et il peut à la fois nuire et contribuer à la protection de l'environnement. On ne présume pas a priori que le commerce ménage moins l'environnement que les autres activités économiques. En 2000, la part du commerce des marchandises dans le produit intérieur brut mondial était de 20 pour cent environ, ce qui montre que si le commerce a une certaine importance dans l'activité mondiale, cette importance est dépassée de loin par celle du reste de l'économie mondiale. Dans un pays donné, les politiques monétaire et budgétaire intérieures ont inévitablement de plus fortes incidences que le commerce sur le niveau global de l'activité économique et, par conséquent, sur la qualité de l'environnement.

La manière normale de procéder pour examiner les incidences du commerce sur l'environnement consiste à distinguer l'effet d'échelle, l'effet technique et l'effet sur la composition (Grossman et Krueger, 1993). On entend par effet d'échelle les incidences environnementales d'un développement de la production ou de l'activité économique qui résulte d'un accroissement des échanges. On présume généralement qu'un développement de la production entraîne une aggravation de la pollution ou de la dégradation des ressources environnementales. Cependant, il s'avère que le rapport entre la croissance économique et la qualité de l'environnement n'est pas linéaire et que les effets de la croissance sur l'environnement ne sont pas non plus si dommageables.

Il est frappant de constater que différentes mesures de la qualité de l'environnement font initialement apparaître une baisse de cette qualité parallèlement à l'augmentation du revenu par habitant mais que lorsqu'un seuil de revenu est dépassé, de nouvelles hausses du revenu par habitant peuvent entraîner une amélioration de la qualité de l'environnement (Grossman et Krueger; 1993, 1995). La forme et l'amplitude de la courbe environnementale de Kuznets, nom de la courbe qui symbolise ce rapport, semblent varier en fonction du milieu de l'environnement examiné, l'effet étant le plus net dans le cas de la qualité de l'air. D'amples informations sur la courbe environnementale de Kuznets figurent dans d'autres études, certaines recherches récentes (Dasgupta et al., 2002) indiquant que le seuil de revenu auquel le renversement de tendance se produit pourrait en fait diminuer avec le temps.⁷⁶

Il est important de souligner que les augmentations de revenu par habitant ne se traduisent pas automatiquement par des améliorations de la qualité de l'environnement. Lorsqu'ils disposent de revenus plus élevés, les citoyens exigent de leurs pouvoirs publics une meilleure qualité de l'environnement et sont en mesure de prendre en charge plus facilement les coûts occasionnés par la réduction de la pollution. La demande accrue de normes ou réglementations environnementales doit être satisfaite par les gouvernements nationaux. À cet égard, les sociétés bénéficiant d'une meilleure répartition des revenus et de libertés publiques et politiques plus grandes peuvent obtenir de meilleurs résultats dans la partie ascendante de la courbe de Kuznets (Torrás et Boyce, 1998).

La demande accrue de meilleurs résultats environnementaux pourrait aussi inciter les entreprises à améliorer les techniques de production de manière qu'un niveau donné de production puisse s'accompagner d'une pollution réduite. Un commerce plus libre peut aussi entraîner le transfert de biens, de services et de technologie sans danger pour l'environnement vers des pays. Ces forces contribuent à réduire l'intensité de la pollution par unité de production, ce qui constitue l'effet technique.

⁷⁶ Il s'agit des travaux d'Antle et Heidebrink (1995), de Cole, Rayner et Bates (1997), de Cropper et Griffiths (1994), de Hettige, Lucas et Wheeler (1992), de Panayotou (1995; 1997) et de Shafrik (1994).

L'effet sur la composition correspond à la manière dont le développement du commerce modifie la distribution de la production d'un pays en faveur des produits dans lesquels il a un avantage comparatif. Cette réaffectation des ressources est le moyen par lequel le commerce améliore l'efficacité de la production. L'effet produit sur l'environnement d'un pays donné dépend du niveau de la pollution causée par les secteurs en expansion et les secteurs en récession. L'effet sur la composition est favorable à l'environnement si le secteur en expansion est moins polluant que les secteurs en récession, et vice versa. Au niveau mondial, la pollution est transférée des pays qui ont un avantage comparatif dans les industries moins polluantes vers les pays qui ont un avantage comparatif dans les industries plus polluantes. Le commerce entraîne donc une amélioration de la qualité de l'environnement dans certains pays mais une détérioration dans d'autres pays.

De plus, l'analyse du rapport entre le commerce et l'environnement conduit souvent à examiner les pressions de la concurrence auxquelles les entreprises ou les gouvernements sont soumis du fait de la libéralisation du commerce. Ces pressions peuvent conduire les gouvernements à adopter des réglementations environnementales moins rigoureuses (hypothèse du gel réglementaire ou de la «course à l'abîme») ou inciter les entreprises à s'implanter dans les pays où ces réglementations sont laxistes (hypothèse du refuge pour les pollueurs). Cependant, les données empiriques indiquent que le coût du respect des réglementations environnementales n'est généralement pas très élevé. La concurrence accrue due à une plus grande libéralisation ne doit donc pas nécessairement accroître la réticence à adopter des normes plus rigoureuses. De plus, ni les études consacrées aux flux commerciaux internationaux ni celles qui concernent les flux d'IED ne laissent penser que les réglementations environnementales sont un facteur important des décisions en matière d'implantation prises au niveau international et que d'autres facteurs (le risque politique, l'incertitude relative aux taux de change, les coûts de la main-d'œuvre et les impôts sur les sociétés) sont plus importants.⁷⁷

Cependant, quels que soient les mécanismes par lesquels le commerce influe sur l'environnement, ce qui importe est que les bonnes politiques de l'environnement soient mises en œuvre dans le cadre de l'économie nationale afin que l'utilisation des ressources environnementales (terres, air, eau, etc.) soit facturée de manière appropriée. Ces politiques peuvent comporter des impôts, des réglementations, l'établissement de normes ou l'élimination de subventions. À condition que les pouvoirs publics remédient aux effets défavorables sur l'environnement (externalités négatives) dont il n'est par ailleurs pas tenu compte comme il se doit, le commerce international peut favoriser une amélioration de la qualité de l'environnement en accroissant l'efficacité de l'utilisation des ressources. Un commerce plus libre entraîne la réaffectation de ressources vers les secteurs dotés d'un avantage comparatif, ce qui réduit ou élimine les déchets.

Lorsqu'il n'est pas remédié aux externalités négatives, le commerce peut aggraver les dommages causés à l'environnement ou intensifier l'utilisation de ressources non renouvelables. Cependant, même dans ces situations, les mesures qui restreignent le commerce ne sont pas nécessairement les meilleurs moyens à utiliser. Le principe fondamental est qu'il vaut mieux envisager des mesures correctives à la source. Si l'objectif est, par exemple, de réduire la destruction de la forêt tropicale humide, il peut être bien plus efficace d'inciter la population locale à protéger ses forêts ou les entreprises d'exploitation du bois à assumer le coût total des concessions forestières. Restreindre le commerce en relevant les droits de douane ou en interdisant des importations dans le pays consommateur ne traitera pas le problème des externalités à sa racine et entraînera d'autres pertes sèches.

Dans les cas où les externalités négatives sont transfrontières par nature, s'agissant du réchauffement de la planète par exemple, il se peut que les gouvernements nationaux ne soient pas incités de manière appropriée à limiter leurs problèmes de pollution parce qu'une partie des coûts est à la charge d'étrangers. Dans ce cas, il est évident qu'il existe des possibilités de coopération internationale. Cependant, là encore, la meilleure solution consisterait en un accord multilatéral qui obligerait les producteurs de tous les pays à assumer le coût social réel de leurs activités polluantes.

⁷⁷ Voir le tour d'horizon exhaustif des travaux sur ces questions effectué par l'OMC (1999a).

Toutefois, qu'advient-il si les préférences et, par conséquent, les réglementations environnementales diffèrent selon les nations? Cette possibilité a suscité les craintes qu'en intensifiant la concurrence entre les pays, un commerce plus ouvert les conduise à abaisser les normes environnementales ou empêche l'adoption de réglementations plus rigoureuses. Dans un monde où les nations sont souveraines, il serait impossible d'imposer une série de normes environnementales universelles si certains pays n'étaient pas disposés à les accepter. En fait, de nombreux économistes considèrent que les différences dans les préférences environnementales constituent un fondement légitime de l'avantage comparatif. Néanmoins, il existe sans nul doute des possibilités de coopération intergouvernementale plus étroite, en ce qui concerne les questions environnementales ayant une dimension internationale, surtout parce que l'autre solution consiste probablement en des récriminations et mesures de rétorsion mutuellement destructives.

Encadré IIA.8: Études d'impact des accords commerciaux sur l'environnement

Depuis le milieu des années 90, de plus en plus de cadres ou de méthodes sont élaborés aux fins des études de l'impact des accords commerciaux sur l'environnement. Ils sont élaborés par des gouvernements, des organisations non gouvernementales, des institutions régionales et des organisations internationales. Des études ont été consacrées, entre autres, aux Accords du Cycle d'Uruguay, au marché unique de l'Union européenne, à l'Accord de libre-échange nord-américain et à un certain nombre d'accords bilatéraux de libre-échange auxquels les États-Unis et les Communautés européennes sont parties. Le Canada, les États-Unis et les Communautés européennes ont demandé des études de l'impact de certains accords commerciaux sur l'environnement et utilisent actuellement ces cadres pour examiner différents scénarios concernant les négociations de l'OMC en cours. L'augmentation du nombre de documents témoigne de l'attention accrue accordée par la communauté du commerce aux questions environnementales et de sa volonté de répondre à ces préoccupations. Le succès des initiatives de libéralisation du commerce engagées dans les années 90, au cours desquelles on a relevé une plus grande sensibilisation aux niveaux national et international aux questions environnementales et aux questions concernant le développement durable, a contribué à accroître l'exigence de prise en compte des objectifs environnementaux dans les négociations commerciales. L'instauration d'un mécanisme contraignant de règlement des différends à l'OMC a été considérée comme une initiative pouvant limiter l'autonomie dont jouissent les autorités nationales pour prendre des mesures dans d'autres domaines si ces mesures ont des incidences commerciales défavorables sur un autre Membre de l'OMC.

Les études de l'impact des accords commerciaux sur l'environnement semblent avoir plusieurs objectifs: au niveau le plus large, elles visent à assurer une meilleure cohérence des politiques commerciales et des politiques environnementales. En deuxième lieu, les études communiquées aux négociateurs commerciaux d'un pays pourraient permettre d'ajuster la position de négociation en conséquence. En troisième lieu, les résultats de l'étude pourraient servir à concevoir des mesures destinées à réduire au minimum les conséquences sociales ou environnementales fâcheuses. Enfin et surtout, la réalisation d'une étude peut apaiser les craintes éventuelles du public en montrant que le gouvernement accorde aux préoccupations environnementales l'importance qui convient dans les négociations.

Certains cadres comportent une phase préparatoire au cours de laquelle des hypothèses spécifiques relatives aux liens entre le commerce et l'environnement sont définies aux fins de recherches, ou des scénarios de négociation commerciale sont élaborés. Cependant, la première étape consiste généralement à déterminer les dispositions de l'accord commercial qui peuvent avoir un impact important sur l'environnement (phase de tri). La deuxième étape est l'évaluation des conséquences économiques, environnementales ou sociales probables. On entend généralement par impact sur l'environnement les effets sur la qualité de l'air, de l'eau et des terres et sur la biodiversité. La troisième étape consiste à identifier des secteurs ou des questions spécifiques pour examen (balayage) et à utiliser différents outils (par exemple des modèles économiques, des études de cas) pour calculer l'impact spécifique. Ce travail est complété par une analyse juridique de l'impact réglementaire possible de

-->

l'accord commercial. La question fondamentale est de savoir si l'accord commercial nécessite des modifications des mesures environnementales appliquées par le pays ou limite son aptitude à élaborer et mettre en œuvre des réglementations environnementales. La dernière étape est la conception de mesures d'atténuation ou d'accompagnement visant à limiter les effets de l'accord qui peuvent nuire à l'environnement, ce qui peut entraîner des modifications de la position de négociation du pays ou l'adoption de mesures complémentaires une fois que l'accord est mis en œuvre. Toutes les méthodes prévoient des dispositions et des procédures concernant spécifiquement la consultation du public à différents stades de l'étude.

Comme les travaux consacrés aux études de l'impact des accords commerciaux sur l'environnement ont à peine dix ans, les différents cadres se heurtent à certaines difficultés méthodologiques et lacunes en matière de données qui sont reconnues. Premièrement, les données sont très limitées s'agissant des indicateurs de l'état de l'environnement. On manque de bonnes statistiques sur l'environnement au niveau national et, ce qui est plus important, au niveau local ou régional. Deuxièmement, peu d'outils quantitatifs ont été utilisés aux fins des études, ce qui a contribué à un manque de rigueur du processus, bien que les modèles informatisés d'équilibre général (CGE) qui tiennent compte des interactions entre l'économie et l'environnement aient évolué rapidement ces dernières années. On aurait pu les déployer dans le cadre du travail de balayage ou s'en servir de manière plus utile en prenant en compte les conditions régionales ou locales. Troisièmement, le cadre théorique du rapport entre le commerce et l'environnement est toujours en cours d'élaboration et les données empiriques concernant de nombreux liens hypothétiques ne permettent souvent pas de tirer de conclusions. La difficulté est bien plus grande dans le cas du rapport entre le commerce et le développement durable car il demeure difficile de trouver une définition rigoureuse de ce concept. Enfin, la plupart des cadres ne prévoient pas d'analyses coûts-avantages et il est donc difficile de procéder à une étude globale de l'impact économique, social et environnemental et de savoir sur quelle base prendre les décisions en fin de compte. La présomption selon laquelle des mesures d'atténuation ou d'accompagnement seront mises en œuvre ne constitue pas une justification suffisante de cette omission. Il se peut que les mesures d'atténuation ne soient pas toujours applicables ou soient trop onéreuses, ou qu'elles ne puissent pas neutraliser complètement l'impact environnemental ou social négatif. Les cadres des études d'impact sur l'environnement doivent être améliorés dans un certain nombre de domaines importants: la modélisation des liens entre le commerce et l'environnement, le recueil des données environnementales, le recours aux méthodes quantitatives et l'évaluation des ressources environnementales. Il est indispensable de réaliser ces améliorations pour faire en sorte que les études de l'impact des accords commerciaux multilatéraux sur l'environnement deviennent précises, solides et pertinentes.