

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

DIXIÈME SESSION

**Table ronde de haut niveau sur le commerce
et le développement : orientations pour le XXI^e siècle**

**LA POLITIQUE COMMERCIALE COMME
POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT :
BILAN ET PERSPECTIVES D'UNE
EXPÉRIENCE SEMI-SÉCULAIRE**



Distr.
GÉNÉRALE

TD(X)/RT.1/2
3 décembre 1999

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

DIXIÈME SESSION

**Table ronde de haut niveau sur le commerce et le développement :
Orientations pour le vingt et unième siècle**

Bangkok, 12 février 2000

**LA POLITIQUE COMMERCIALE COMME
POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT :
BILAN ET PERSPECTIVES
D'UNE EXPÉRIENCE SEMI-SÉCULAIRE**

Document établi par
L. Alan Winters
Université du Sussex (Royaume-Uni)

Note : Les vues exprimées dans le présent document n'engagent que leur auteur et ne représentent pas nécessairement les vues du secrétariat de la CNUCED.

GE.99-54291 (EXT)

Résumé

Après un demi-siècle de débats, le commerce international demeure l'un des principaux domaines visés par les politiques de développement. Je me propose dans le présent document de décrire brièvement comment l'ouverture est devenue la position de principe la plus largement adoptée et d'analyser un certain nombre de questions relatives au commerce qui restent à résoudre à l'aube du nouveau millénaire.

La thèse selon laquelle la substitution aux importations était la bonne voie vers le développement découlait tout naturellement du contexte théorique et pratique dans lequel s'élaboraient les politiques dans l'après-seconde guerre mondiale. L'Etat tout puissant semblait bien fonctionner (et les bureaucrates savaient planifier), la production manufacturière était assimilée au développement et nécessitait la planification, et les réserves de change devaient être conservées pour l'importation des biens d'équipement nécessaires, en économisant sur toutes les autres importations. Avec le temps, cette thèse s'est délitée. La théorie économique a montré que la politique commerciale était incapable de pallier convenablement la plupart des carences du marché, les économies ouvertes ont pu exhiber de meilleurs bilans que les économies fermées et les régimes commerciaux axés sur la substitution aux importations se sont révélés truffés de distorsions fortes, arbitraires et coûteuses. En outre, une fois qu'il s'est avéré que l'emprise du politique rendait très difficile toute intervention efficace et objective, les politiques préconisées ont commencé à évoluer vers des positions plus favorables au marché et moins interventionnistes. Mais ces positions ne monopolisent pas tout le débat, en ce sens que, abstraction faite des courants protectionnistes traditionnels, elles posent des problèmes réels sur le plan de l'équité, et les mécanismes par lesquels l'ouverture contribue à la croissance économique ne sont pas totalement explicités.

Pour ce qui est de l'avenir, ma thèse est que l'ouverture et la non discrimination devraient demeurer nos deux mots d'ordre. L'ouverture renforce l'efficacité économique et - l'analyse des faits le montre - la croissance, mais des régimes commerciaux simples et ouverts et une bonne gouvernance aussi, qui réduisent les possibilités de politiques propices au développement de la corruption et de l'arbitraire et offrent un moyen de conserver la main-d'oeuvre qualifiée nécessaire pour accomplir d'autres grandes tâches du développement telles que l'éducation ou l'efficacité administrative. J'estime que les pays devraient entreprendre de vigoureux programmes de libéralisation du commerce - certes assortis de périodes de transition appropriées -, que la politique commerciale devrait viser l'élimination d'obstacles constitués notamment par les déficiences en matière de formalités douanières,

d'infrastructures et de tarifs, et que la libéralisation doit revêtir un caractère multilatéral et non régional. Quant aux problèmes d'équité, ils devraient faire l'objet de mesures expresses de redistribution.

L'un des facteurs clés du triomphe des politiques d'ouverture commerciale réside dans l'aptitude à mesurer les faits, qui a permis de montrer que les régimes commerciaux axés sur la substitution aux importations étaient indéfendables. C'est dans notre inaptitude actuelle à mesurer les effets et les bilans des régimes commerciaux que réside la difficulté de prouver de façon décisive que l'ouverture favorise la croissance économique. Au cours de la prochaine décennie, une CNUCED qui concevrait et produirait des outils efficaces de mesure des régimes commerciaux apporterait une contribution considérable à ce débat et serait plus qu'en mesure de faire taire ses critiques. "Une CNUCED qui mesure est une CNUCED en mesure!"

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
Résumé	iii
Introduction	1
I. Rétrospective	2
A. L'histoire à ce jour : les politiques	2
B. Les enseignements de l'histoire : l'élaboration des politiques	8
II. Perspectives	11
III. Les enseignements concernant la CNUCED et l'élaboration des politiques	18
Références	20

LA POLITIQUE COMMERCIALE COMME POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT : BILAN ET PERSPECTIVES D'UNE EXPÉRIENCE SEMI-SÉCULAIRE

L. Alan Winters *

INTRODUCTION

Le commerce international demeure l'un des grands sujets de controverse pour les pays en développement. D'aucuns voient dans la protection contre les rigueurs de la concurrence un élément essentiel dans les premiers stades du développement, tandis que d'autres considèrent que cette protection crée plus qu'elle ne résout les problèmes des économies en développement. Le débat dure depuis cinquante ans à présent et, bien que la pensée économique soit aujourd'hui plus proche de l'extrémité libérale de l'éventail des positions, la controverse est loin d'être close.

J'ai rédigé le présent document parce que le Secrétaire général de la CNUCED m'a demandé de jeter un rapide coup d'oeil personnel sur l'évolution de la pensée concernant les politiques commerciales depuis les années 1950, sur les processus qui amènent les points de vue sur cette question à évoluer et sur le projet que la CNUCED et les organismes analogues devraient se donner pour, grosso modo, la prochaine décennie. Il s'agit d'un exposé succinct et personnel, qui ne prétend aucunement être exhaustif. Je m'y arrête sur la manière dont le souci d'une plus grande ouverture a fini par prendre le pas sur la problématique de la substitution aux importations dans les politiques préconisées, et j'insiste sur la nécessité de faire en sorte qu'à l'avenir, l'ouverture et la non discrimination demeurent nos mots d'ordre. Je conviens toutefois que le corpus de preuves empiriques et objectives à l'appui de cette thèse n'est pas aussi fourni qu'on aurait pu l'espérer après cinquante années de travaux de recherche. Je fonde mon plaidoyer en faveur de l'ouverture non seulement sur des arguments d'efficacité économique et de croissance mais aussi sur l'idée que des régimes commerciaux simples et ouverts sont un moyen de réduire les problèmes de gouvernance dans les pays en développement; ils réduisent les possibilités de politiques propices à la corruption et à l'arbitraire; et ils sont un moyen de conserver la main-d'oeuvre

* Je suis reconnaissant à J. Michael Finger et Adrian Wood de leurs observations sur les grandes lignes du présent document. Je suis également à mes collègues de la table ronde de la dixième session de la CNUCED pour leurs observations sur une version préliminaire du document. Celui-ci aurait certainement conseil à ce que j'accepte tous leurs bons conseils. Je remercie enfin Beatrice Harrison de son soutien logistique.

qualifiée - dans les secteurs tant public que privé - nécessaire pour les nombreuses autres tâches du développement : éducation, efficacité administrative, création d'entreprises, recherche, etc.

Je soutiens que l'un des principaux facteurs explicatifs de l'ascendant pris par les politiques commerciales plus ouvertes réside dans l'aptitude à mesurer les faits. La collecte des données et leur présentation raisonnée au cours des années 1970 a mis en lumière le caractère factice et indéfendable de la plupart des régimes commerciaux axés sur la substitution aux importations dans les pays en développement. Je soutiens également que c'est dans notre inaptitude à mesurer les effets et les bilans des régimes commerciaux que réside quant au fond notre incapacité à prouver de manière décisive que l'ouverture est bonne pour la croissance économique. Au cours de la décennie à venir, une CNUCED qui concevrait et produirait les outils de mesure efficace des régimes commerciaux apporterait une contribution considérable à ce débat et se montrerait plus qu'en mesure de faire taire ses critiques. "Une CNUCED qui mesure est une CNUCED en mesure!"

I. RÉTROSPECTIVE

Dans la présente section, je propose une ébauche d'historique de la pensée d'après-guerre en matière de politique commerciale, qui est récapitulé dans le tableau 1, le but étant de cerner tout à la fois les courants de cette pensée de la politique commerciale comme politique de développement et les éléments de théorie et de pratique qui les soutendent. Je reconnais que dans la réalité, les choses ont été plus complexes et désordonnées que l'image que j'en donne mais j'ai voulu, d'une part, être le plus succinct possible et, d'autre part, faire ressortir ce que je pense être les moments forts parmi tous ces événements. La grande difficulté dans tout historique des théories d'une pratique consiste à ne pas se contenter d'introduire dans l'évolution de ces théories une rationalité a posteriori. La recherche économique est suffisamment diverse pour que l'on puisse toujours trouver un précurseur à tel ou tel changement de point de vue sur la politique à suivre, mais rien ne dit a priori que ce précurseur a effectivement eu une influence et, si tel était le cas, pourquoi ce précurseur là s'est dégagé des autres courants existant au moment considéré. Je prie donc instamment le lecteur de ne pas voir dans ce bref historique trop de relations de cause à effet simplistes. Je présente en fin de section quelques observations sur les autres forces qui ont été à la base des grands changements d'orientation préconisés par les chercheurs.

Tout au long du présent document, je m'intéresse exclusivement aux politiques commerciales des pays en développement eux-mêmes. Je ne conteste pas que les politiques d'autres pays (plus précisément celles des pays industrialisés) puissent avoir des effets sur la croissance et le développement, mais elles ne sont pas le facteur dominant. Les pays en développement avaient affaire à un environnement

commercial qui était plus ou moins le même pour tous mais ils ont eu des expériences de développement fondamentalement différentes, ce qui m'amène à penser que les facteurs proprement nationaux sont plus déterminants. Si l'on admet que la plupart des pays ont une petite économie, la simple théorie économique montre aussi que les politiques commerciales des pays eux-même déterminent davantage leur développement que les facteurs mondiaux ¹.

A. L'histoire à ce jour : les politiques ²

Le tableau 1 ci-après sépare, un peu arbitrairement peut-être, les théories relatives à la politique macroéconomique de celles qui font appel à l'économie de l'affectation des ressources. Les premières renvoient aux grands enjeux tels que la question de savoir qu'est-ce qui favorise le développement, et elles traitent très expressément de l'ensemble de l'économie. Les secondes englobent des questions tant macro que microéconomiques. Elles relèvent de la macroéconomie dans la mesure où elles font appel aux principes fondamentaux d'analyse de l'équilibre général. Il s'agit là de l'une des grandes contributions des économistes au processus d'élaboration des politiques, et d'une composante *indispensable* de la théorie des politiques commerciales, parce que le concept de l'avantage comparatif est un produit de la théorie de l'équilibre général. L'économie de l'affectation des ressources, en revanche, aborde aussi des questions d'ordre microéconomique - celle du choix de la politique optimale, par exemple - et fournit une base pour mesurer la protection et ses effets qui, comme j'essaie de le prouver plus loin, a été aussi à la base des principales avancées de la théorie des politiques commerciales.

Tableau 1

*Histoire schématisée de la théorie des politiques commerciales
comme politiques de développement dans l'après-guerre*

<i>Décennie</i>	<i>Politique macroéconomique</i>	<i>Répartition des ressources</i>
-----------------	----------------------------------	-----------------------------------

¹ A la Banque mondiale, j'avais forgé le sigle WYDIWYG ("What you do is what you get" ou "On n'a jamais que le résultat de sa politique"), pour rappeler aux gens cette vérité.

² J'exploite dans la présente sous-section la brillante étude qu'Anne Kueger (1997) a consacrée un peu au même sujet et dont je recommande vivement la lecture. Les autres travaux récents sur la question sont, notamment, ceux de Rodrik (1992), Nanyar (1997) et Bruton (1998).

1950	Substitution aux importations Pessimisme sur les produits de base et industrialisation; Protection des industries naissantes; Traitement spécial et différencié; Régionalisme.	Economie du bien-être et commerce L'optimum second
1960-70	Promotion des exportations	Théorie générale des distorsions Arguments relatifs aux industries naissantes; Coûts de la protection Efficacité de la protection
1980	Ouverture sur l'extérieur Fixer le bon prix; Caractère fallacieux de la composition; Coûts de l'ajustement.	Economie politique de la protection Recherche de rentes
1990	Croissance endogène Théorie et faits; Gouvernance Géographie économique	Commerce et technologie Pauvreté/Répartition des revenus

Au commencement étaient Smith et Ricardo; mais au début des années 1950, ces maîtres, bien qu'ils aient eu de brillants disciples comme Viner et Haberler, étaient tombés dans l'oubli. Plusieurs facteurs se sont conjugués pour persuader les économistes que les pays en développement devaient contrôler de très près leur commerce international. Le succès apparent de l'intervention des pouvoirs publics dans les économies en temps de guerre et en Russie légitimaient la gestion par l'Etat. Le développement était assimilé à l'industrialisation, laquelle était conçue comme un tout indivisible, à savoir que pour avoir la moindre chance de succès, il fallait progresser sur un large front de secteurs industriels simultanément, ce qui nécessitait un énorme travail de coordination. Par ailleurs, qui dit industrialisation

dit investissement et les biens d'équipement correspondant à cet investissement devaient être importés des pays industrialisés, ce qui rendait impératif de conserver les devises à cette fin. L'on jugeait qu'à long terme, les produits primaires n'étaient pas une source viable de devises, parce que les perspectives de la demande de ces produits étaient limitées et que les termes de l'échange les concernant ne pouvaient que se détériorer.

Autour de ces idées s'est cristallisée une position de principe selon laquelle la substitution aux importations est la voie qui mène au développement. Il fallait alors protéger résolument les industries locales et il n'y avait guère pénurie d'arguments en faveur du traitement spécial et différencié dans le cadre du GATT. Les pays en développement avaient besoin tout à la fois d'une dérogation au processus de libéralisation du GATT et d'un meilleur accès aux marchés des pays industrialisés. Les accords commerciaux régionaux étaient une autre conclusion logique de cette position de principe, l'élargissement des marchés pour les produits de substitution aux importations étant un bon moyen de réduire le coût de l'industrialisation (Cooper et Massel, 1965).

Cette politique ne manquait peut-être pas de cohérence interne mais elle n'en était pas moins erronée. Avec le temps, les régimes de substitution aux importations ont accumulé de plus en plus d'arbitraire et de distorsions, à mesure que les gouvernements s'enfermaient dans la microgestion de l'économie. Qui plus est, ces régimes ne réussissaient manifestement pas à améliorer les résultats des pays en développement en matière de commerce, d'emploi et de lutte contre la pauvreté, et leurs succès pour ce qui est de stimuler la croissance économique n'étaient pas évidents. Par ailleurs, au début des années 1970, une autre stratégie, consistant à favoriser le commerce et non le freiner, a commencé à faire ses preuves avec les résultats spectaculaires des quatre "tigres" (les nouvelles économies industrielles [NEI] de la province chinoise de Taiwan, de la République de Corée, de Hong Kong [Chine] et de Singapour). J'examine brièvement plus loin à quoi est due la réussite de ces économies, mais le moins que l'on puisse dire est que leur expérience a montré que la croissance et l'industrialisation étaient possibles sans la mise en oeuvre simultanée d'une politique de substitution aux importations ³.

³ Carlota Perez fait valoir, dans un document très intéressant établi à l'intention de la table ronde de la CNUCED, que la substitution aux importations n'a pas réellement échoué mais a cessé d'être adaptée à la situation. Lorsque les techniques de production de masse de l'époque étaient en croissance rapide, dans les années 1950 et 1960, les entreprises des pays industrialisés étaient bien contentes de les exporter vers les entreprises des pays en début d'industrialisation. Quand ces techniques sont arrivées à maturité au cours de la décennie suivante, la recherche de l'efficacité par le biais du coût des facteurs et de l'approvisionnement à l'échelle mondiale, a fait de la promotion des exportations le modèle à succès. Il est intéressant de noter que l'auteur doute que les technologies de l'information de cette fin de siècle créent un jour des possibilités de substitution aux importations. Sa thèse est assez séduisante mais ne peut être utile à l'avenir que si les régularités qu'elle relève entre les révolutions technologiques successives sont prouvées. Par ailleurs, elle n'est pas corroborée par l'anarchie qui caractérisait les régimes de substitution aux importations, lesquels sont apparus trop rapidement et sur une base trop ad hoc pour qu'on puisse les rapporter aux seules évolutions mondiales.

L'école de la substitution aux importations a essuyé, un peu plus tard, un autre revers lorsque Balassa (1981) a fait la démonstration que les NEI plus ouvertes avaient mieux résisté aux chocs pétroliers que les économies plus fermées fondées sur la substitution aux importations. La surprise fut grande puisque la substitution aux importations était justement censée, entre autres, isoler des chocs excessifs de l'économie mondiale. Manifestement, les économies ouvertes ont subi des chocs plus rudes mais elles avaient tellement plus de faculté d'adaptation et ont pu supporter ces chocs et s'en remettre beaucoup mieux que des économies plus fermées, axées sur la substitution, qui avaient subi des chocs moins violents.

L'assaut sur le plan des faits contre la substitution aux importations a certes eu son importance, mais il a fallu qu'il soit étayé et complété sur le plan de la théorie. La contribution capitale à la théorie du commerce et du développement, à partir des travaux sur les questions d'affectation des ressources dans les années 1950, a été apportée non pas par les progrès dans l'analyse du commerce international sous l'angle du bien-être - car ces progrès ne faisaient dans une large mesure que renforcer les vieilles thèses selon lesquelles le commerce était souhaitable d'un point de vue statique - mais par la théorie de l'optimum second (Lipsey et Lancaster, 1956). Les partisans de la substitution aux importations pouvaient dès lors utiliser les outils néoclassiques des tenants de la libéralisation pour montrer que dans un monde imparfait, les avantages de la libéralisation du commerce n'étaient nullement garantis. Mais, dans les années 1960, les applications de la théorie de l'optimum second au choix des politiques ont été perfectionnées au point de constituer une théorie générale des distorsions (par exemple les travaux basés sur ceux de Cordert, 1957; et Bhagwati et Ramaswami, 1963), qui permettait d'établir un classement des politiques dans lequel la politique commerciale était pratiquement toujours l'optimum nième.

Ce courant a atteint son apogée, d'un point de vue pratique, lorsque Robert Baldwin (1969) a disséqué la thèse de la nécessaire protection des industries naissantes et montré que pratiquement aucun argument en faveur de cette protection n'était décemment défendable. Par ailleurs, on a pris conscience des dangers de l'application désinvolte de la théorie de l'optimum second - Harry Johnson (1970) a lancé une salutaire mise en garde à ce propos, faisant remarquer que la théorie de l'optimum de second rang nécessitait des économistes de premier ordre et non les habituels "seconds - voire troisièmes ou quatrièmes - couteaux".

Les années 1960 ont été marquées par des progrès plus importants encore sur le plan de la mesure. La théorie de la protection effective a fourni une aune pragmatique quoique théoriquement inélégante, et des pionniers comme Bela Balassa et Ian Little ont montré qu'il était possible de cerner et de quantifier les distorsions. Ces travaux ont mis crûment en lumière non seulement l'état d'anarchie des régimes commerciaux de la plupart des pays en développement mais aussi les constantes qui se

retrouvent d'un pays à l'autre dans ces états d'anarchie. Ces constantes ont mis un terme à "l'excuse" selon laquelle la substitution aux importations était acceptable dans son principe mais réduite à néant dans la pratique par des administrateurs incompétents.

Au départ, la stratégie des NEI était perçue comme une stratégie de promotion des exportations, notion qui faisait un bon pendant à celle de la substitution aux importations, mais il est vite apparu qu'en valeurs nettes, aucun pays adepte de la première stratégie n'avait des incitations à l'exportation aussi fortes que les distorsions anti-importations des pays adeptes de la seconde stratégie. La controverse faisait rage - et elle n'est pas close - sur la question de savoir si l'explication résidait dans le fait que les fortes restrictions à l'importation étaient en partie compensées par des incitations à l'exportation ou dans le fait que, globalement, on était sur des positions moins interventionnistes. C'est ainsi qu'il n'y a toujours pas accord sur la façon d'interpréter l'expérience des pays de l'Asie de l'est.

Deux forces se sont conjuguées pour faire passer (tout au long des années 1980) l'épicentre normatif du débat de l'école de la promotion des exportations à celle de la non-intervention, ce que je désigne par l'ouverture sur l'extérieur dans le tableau 1. Il y a eu tout d'abord dans les pays industrialisés un grand retournement de l'opinion, qui souhaitait désormais moins d'intervention des pouvoirs publics et plus de liberté laissée aux forces du marché. Curieusement, cette évolution a moins touché, du moins dans un premier stade, la politique commerciale de ces pays - les années 1980 ont été marquées par un nombre accru de limitations volontaires des exportations (LVE), de restrictions plus strictes au titre de l'Arrangement multifibres (AMF) et d'actions antidumping - mais elle a touché la politique commerciale que ces pays préconisaient lorsqu'ils avaient à des donner des conseils en matière de politique de développement. En second lieu, Krueger (1974) fait valoir que l'application effective des politiques était devenue très difficile et que la recherche de rentes pouvait entraîner des pertes d'efficacité bien supérieures aux pertes classiques dues à la mauvaise affectation des ressources. La thèse de Krueger portait sur la supériorité des tarifs sur les quotas et autres réglementations, mais il est vite apparu que les difficultés en question se rencontraient dans toute politique, voire dans le processus même d'élaboration des politiques. La complexité et l'ampleur croissantes de l'intervention semblaient de nature à accroître les coûts d'efficacité de la mise en oeuvre des politiques, les risques de captation⁴ des décideurs par des intérêts particuliers et le gaspillage de ressources consacrées à des activités directement improductives. Dans ces conditions, sauf forte preuve du contraire, mieux valait opter pour des politiques simples, transparentes et prévisibles.

⁴ La captation est le phénomène par lequel les responsables de l'élaboration des règlements et des politiques finissent par s'identifier aux secteurs qu'ils ont pour mission de réglementer et, de ce fait, accordent une place indue aux intérêts directs de ces secteurs.

Les écrits et les conseils de la Banque mondiale illustrent clairement cette transition au cours de la décennie 1980, et la Banque est devenue l'un des plus ardents partisans de la simplicité et de l'action par "petites touches légères". Ce n'est pas la Banque qui a entrepris le travail de recherche fondamentale dans ce domaine, mais elle a joué un rôle de premier plan pour ce qui est de combler les lacunes, de fournir les chiffres et de réfléchir à l'application pratique. Là encore, l'aptitude à mesurer les phénomènes a été capitale et la Banque a bénéficié sur ce plan d'une aide incommensurable représentée par le travail innovateur de description et de classement des obstacles non tarifaires effectué par la CNUCED.

La libéralisation du commerce fait partie d'un très grand nombre de cadres directeurs établis par la Banque mondiale (puis par le FMI également) et l'on constate depuis 1987 une atténuation sensible des distorsions dans les pays en développement. Mais les protestations furent nombreuses. D'aucuns ont fait valoir notamment que l'ouverture des frontières ferait que les pays en développement ne pourraient jamais se doter de secteurs manufacturiers; que les marchés mondiaux n'absorbent jamais le surcroît d'exportations émanant de tous les pays en développement à la fois; et que les coûts (politiques et économiques) de l'ajustement seraient trop lourds pour les gains escomptés.

Le premier de ces arguments sort tout droit de la bonne vieille stratégie de substitution aux importations. Certes, la libéralisation peut causer la perte de quelques entreprises manufacturières protégées mais il n'est guère avéré qu'elle cause une désindustrialisation et encore moins une désindustrialisation délétère. Le deuxième argument exprime à l'évidence des préoccupations concernant un certain nombre de produits primaires mais, dans sa généralité, il oublie que les pays qui se libéralisent sont eux-mêmes des marchés autant que des fournisseurs. Des effets secondaires de détérioration des termes de l'échange ne sont certainement pas à exclure si plusieurs pays dont les économies sont similaires choisissent en même temps la libéralisation, mais ces effets négatifs ne semblent pas de nature à annuler les avantages généraux de la libéralisation. Les coûts d'ajustement sont un problème réel, mais l'on ne peut reporter indéfiniment un changement nécessaire. La minutie est certes de mise pour ce qui est du choix du moment et de la chronologie de la libéralisation si l'on croit au but final dans son ensemble, mais les atermoiements finissent trop souvent par saper cette crédibilité et, parfois, des modalités de transition peu judicieuses aggravent les distorsions pour d'assez longues périodes.

La "victoire" de l'ouverture sur l'extérieur dans le débat sur la pratique a entraîné une contestation des partisans mêmes de la thèse "victorieuse". La recherche empirique occasionnelle confortait la thèse mais la recherche théorique pure demeurait agnostique. L'assaut intellectuel contre la substitution aux importations avait été essentiellement d'ordre statique alors que le problème posé était d'ordre dynamique. Il fallait établir, en tant que précepte sûr, voire universel, que "l'ouverture mène à la croissance", et expliquer pourquoi. En d'autres termes, les économistes et les spécialistes des

politiques économiques devaient non seulement montrer les avantages comparatifs statiques de l'ouverture mais également déterminer comment parvenir aux avantages statiques et aux éventuels avantages véritablement dynamiques ⁵.

Les travaux théoriques n'ont pas été d'un grand secours. Les théories de la 'croissance endogène', axées sur l'apprentissage, la connaissance et le capital humain, ont créé de nouvelles formes possibles d'avantage comparatif - apprendre contre produire - et de nouvelles formes possibles d'économies d'échelle par la spécialisation internationale, en éliminant les efforts de recherche superflus. Mais les résultats de ces travaux étaient pour la plupart très fragiles et sans grand écho dans le monde réel. Ces travaux évoquaient souvent la possibilité que le commerce international soit préjudiciable à certains pays, mais comme il était difficile de déterminer empiriquement quand un pays risquait de se retrouver dans cette situation, cette analyse n'a pas été d'un grand secours pour les praticiens de l'élaboration des politiques. Proclamer que la politique commerciale doit favoriser l'apprentissage et le développement technologique est une chose, concevoir un politique qui réalise effectivement cela en est une autre, très différente ⁶.

Les travaux empiriques visant à montrer les avantages que l'ouverture pouvait apporter sur le plan de la croissance semblaient plus prometteurs. Au départ (à la fin des années 1980), l'on se demandait si l'économétrie transversale apporterait bien les lumières espérées, mais les travaux des empiristes de la croissance ont balayé ces hésitations. La théorie de la croissance endogène était certes complexe et subtile mais les simples méthodes de régression transversale en sont venues à y occuper une place dominante ⁷. Au début des années 1990, ces études - la plus connue étant peut-être celle de Sachs et Werner (1995) - indiquaient, à première vue, que l'ouverture favorisait beaucoup la croissance. Ces travaux ont toujours été quelque peu controversés, en ce qui concerne plus particulièrement la définition de l'ouverture, mais ils régnaient en maîtres dans le débat sur les politiques à préconiser aux pays. Or, plus récemment, Rodriguez et Rodrik (1999) ont formalisé certaines des appréhensions suscitées par ce courant de pensée et ont en fait rétabli l'ancienne position agnostique. Rien ne prouve que l'ouverture et la libéralisation du commerce soient préjudiciables à la croissance, mais la thèse inverse n'est pas plus avérée.

⁵ Les économistes pensent généralement la croissance en simples termes de revenus, mais d'autres aspects de la croissance, et encore plus du développement, sont manifestement importants. Heureusement, il existe entre ces aspects une corrélation positive assez forte. Qui plus est, lorsque deux aspects sont contradictoires, la difficulté d'arbitrer entre les deux tient davantage aux désaccords sur leur poids relatif qu'à des doutes sur la relation technique qui les unit.

⁶ Mon co-paneliste Deepak Nayyar dresse un bilan assez similaire au mien jusqu'ici (Nayyar, 1997), mais il y voit le regrettable triomphe d'une doctrine erronée et non un moment de la longue et pénible marche vers de meilleures politiques.

⁷ Les travaux sur la 'convergence' n'étaient pas sans sophistication mais ils ont exercé auprès des spécialistes de la politique commerciale moins d'influence que les modèles simplement axés sur la croissance.

Les travaux récents de géographie économique, ceux de Krugman (1995) par exemple, ont été entachés d'un peu les mêmes incertitudes que les travaux de l'école de la croissance endogène. Aux externalités de connaissance de cette dernière, se substituent les externalités d'agglomération des premiers mais le résultat est le même, à savoir que, dans certaines limites, des processus cumulatifs peuvent s'enclencher qui font que le commerce international peut être préjudiciable à certains pays. La géographie est passionnante sur le plan théorique, parce qu'elle traite de phénomènes du monde réel, tels que l'agglomération et les pôles de croissance, mais elle n'a pas encore, à mon avis, produit des orientations pratiques en matière de politique commerciale. L'une des raisons de cet état de choses est que la validité fondamentale de ses résultats est fonction de la généralisation de la notion de coûts du commerce et que nous ne disposons actuellement d'aucun moyen convaincant de mesure de ces coûts.

Parallèlement à la multiplication des doutes quant au fait que l'ouverture serait bénéfique au niveau des pays, on s'est de nouveau demandé si elle ne serait pas plus préjudiciable à certaines catégories à l'intérieur de chaque pays. Cette possibilité a toujours été reconnue sur le plan théorique, mais dans la pratique, elle a été négligée tout au long des années 1980 et jusqu'au début des années 1990. C'est à Wood (1994) que revient l'essentiel du mérite d'avoir remis cette problématique sur le tapis.

B. Les enseignements de l'histoire : l'élaboration des politiques

S'il est une grande leçon fondamentale que l'histoire nous enseigne c'est que les économies fermées et étroitement contrôlées ne peuvent pas connaître la prospérité. Il semble que le développement économique soutenu nécessite une bonne dose d'ouverture, sur le plan des politiques comme sur celui des résultats. Je pense que l'histoire nous aide aussi à comprendre les processus qui font évoluer les grands courants de pensée concernant ces politiques, opération essentielle si nous voulons avoir une influence sur les politiques futures (et comprendre pourquoi de temps à autre notre influence est nulle).

Le compte-rendu historique qui précède englobe des faits/perceptions du monde schématisés, des faits réels (sachant qu'il ne faut pas confondre les deux) et des avancées analytiques. Mais pour expliciter le processus de formation des politiques, il faut introduire aussi les motivations des différents acteurs qui interviennent dans ce processus. Les politiques sont conçues et analysées non par des automates désincarnés mais par des individus qui, même lorsqu'ils se conforment aux normes professionnelles les plus rigoureuses, ont des intérêts et des opinions. Ces intérêts et ces opinions ne prennent pas nécessairement le pas sur les faits bruts, mais ils influent sur les orientations de la recherche et, là où les faits ne dictent pas la politique à suivre, sur le choix des politiques.

D'une part, la stratégie de la substitution aux importations reposait sur toute une série de prémisses fausses quant à l'état du monde et au développement mais, d'autre part, elle a bénéficié d'un puissant soutien qui s'explique par deux facteurs particuliers. En premier lieu, la deuxième guerre mondiale a permis l'émergence d'une production manufacturière dans un certain nombre d'économies périphériques, qui auraient certainement été soumises à des pressions énormes si le retour des fournisseurs traditionnels de produits manufacturés n'avait pas été atténué par des mesures de protection. Le poids des élites industrielles dans ces pays conférait une grande force politique à la stratégie de substitution aux importations. Le second facteur, plus sujet à controverse, tient au fait que la planification était ce que les économistes et les bureaucrates savaient le mieux faire et ces derniers n'avaient donc aucune raison d'aller à l'encontre de l'orthodoxie de l'époque ⁸.

Les économistes universitaires ne se sont pas montrés particulièrement contestataires non plus. Parmi les multiples explications avancées par Krueger, la plus importante est peut être celle de l'incapacité de ces économistes à traduire en termes opérationnels les résultats de leurs travaux, que ces résultats aient été négatifs ou positifs. Ainsi, l'on peut difficilement contester qu'une externalité dynamique positive puisse justifier une intervention temporaire (pour aider une industrie naissante, par exemple) mais encore faut-il se doter des outils qui permettent de détecter et de quantifier cette externalité et de savoir quand elle a fini de produire ses effets; en d'autres termes, il faut pouvoir déterminer quelles industries naissantes grandiront sainement et rembourseront ce qui a été fait pour elles, et quelles autres doivent être étouffées à la naissance. Dans le même ordre d'idée, une des grandes modalités de la recherche en théorie du commerce consistait à trouver des raisons pour lesquelles un commerce sans entraves fondé sur la notion d'avantage comparatif ne produirait pas nécessairement un résultat optimal. Ces travaux étaient inattaquables sur le plan théorique mais, dans la pratique, ils ont souvent servi d'alibi à des acteurs résolus à passer outre la notion d'avantage comparatif pour des raisons tout autres. Ces auteurs auraient certainement dû prendre soin de bien préciser les limites de leurs arguments, délimiter leurs domaines d'application et énoncer les conditions *opérationnelles* nécessaires pour déceler quand leurs résultats étaient susceptibles d'être bénéfiques.

Les critères universitaires - il faut peut-être le déplorer - n'encouragent ni l'optique opérationnelle ni la modestie quant au champ d'application des résultats, privilégiant plutôt l'élégance et l'effet de surprise. Un exemple des dangers intrinsèques de ces relativités sur le plan des politiques est celui de la politique commerciale stratégique, qui était élégante, surprenante, passionnante et, dans un premier stade, presque ludique. Or, elle n'a jamais été particulièrement applicable - surtout aux pays en développement - et au bout de quelques années, ses principaux thuriféraires (Paul Krugman et Avinash

⁸ Carlota Perez considère que la substitution aux importations faisait aussi l'affaire des entreprises des pays industriels; voir plus haut, note 3.

Dixit) ont renoncé à y voir un outil pratique. Il n'en demeure pas moins qu'elle continue de remplir les colonnes de revues de moindre importance et d'être évoquée dans les discussions avec les responsables de l'élaboration des politiques.

Parallèlement à la capacité à traduire les résultats en termes opérationnels, il y a la capacité à *mesurer* les effets des politiques préconisées sur la base de ces résultats. Le chiffrage a peut-être été le meilleur antidote contre la substitution aux importations. ce qui est un enseignement très important. Les professionnels de la science économique sous-estiment le chiffrage (et les chiffreurs) par rapport à la théorie (et aux théoriciens), ce qui est un défaut. Je pense que le principal problème de compréhension des liens entre l'ouverture et la croissance est un problème de mesure, à savoir l'incapacité à décrire suffisamment bien les régimes commerciaux par suite de carences sur le plan de la collecte et de l'analyse des données. Les travaux d'analyse transversale évoqués plus haut se caractérisaient notamment par une tendance à assimiler l'ouverture à une dichotomie : une économie est soit ouverte soit fermée. Or, dans la réalité, il y a certes un seuil supérieur au dessus duquel une économie ne peut qu'être qualifiée de fermée, la République démocratique populaire de Corée, par exemple, et un seuil inférieur en dessous duquel une économie ne peut qu'être qualifiée d'ouverte, Hong Kong (Chine), mais il y a entre ces deux extrêmes un centre où l'ouverture s'entend en termes relatifs et non absolus. A l'heure actuelle, nous sommes loin de pouvoir définir ces seuils ni débattre de manière satisfaisante des divers degrés d'ouverture. L'un des produits dérivés de la thèse de la substitution aux importations a été la justification du traitement spécial et différencié des pays en développement dans le cadre du GATT. Au départ assez mineure, cette notion a acquis sa propre dynamique dans les décennies 1950 et 1960, période au cours de laquelle des préférences en matière d'exportations et des dérogations en matière d'importations étaient accordées aux pays en développement pour des raisons qui tenaient davantage à la politique et aux discours qu'à l'analyse économique. Les disciplines du GATT étaient perçues comme des coûts pour les gouvernements membres et les dérogations à ces disciplines étaient un moyen simple et peu coûteux d'acheter la participation des pays en développement au GATT et au système économique occidental. Cette dynamique a été renforcée par la rivalité entre le GATT et la CNUCED, pour laquelle le degré de distorsion en faveur des pays en développement était devenu pratiquement le seul critère politiquement correct de mesure de la libéralisation du commerce (voir Finger, 1991). Cette expérience recèle à mon avis deux enseignements. En premier lieu, on ne peut isoler les politiques de la politique mais cette dernière peut isoler et "gonfler" des aspects des premières qui ne sont absolument pas importants. En second lieu, ce sont les chiffres qui commandent et dans ce cas, comme le dit Finger, le chiffrage était inadéquat mais son influence sur le débat a été incontestable.

Il entre dans l'élaboration des politiques une bonne dose d'inertie. J'ai fait remarquer plus haut que la substitution aux importations ne manquait pas d'attraits pour les responsables de l'élaboration des

politiques et, à l'évidence, cet effet a mis longtemps à se dissiper. L'on peut déceler plus récemment un effet similaire concernant les négociations commerciales. Il fallait que les grandes bureaucraties constituées pour mener à bien le cycle de négociations de Tokyo aient quelque chose à faire au début des années 1980. Ces bureaucraties ont donc poussé au lancement de nouveaux pourparlers commerciaux, et contribué à introduire la question du commerce dans des domaines tels que la politique de développement. Depuis le cycle d'Uruguay, ces bureaucraties ont exercé un effet similaire, tout en jetant aussi leur dévolu sur les accords commerciaux régionaux. Selon Geoff Raby, ambassadeur d'Australie auprès de l'OMC, cette façon de "donner du travail à des inactifs" est l'un des grands facteurs explicatifs du régionalisme dans les années 1990. L'enseignement à tirer de tout cela est que les politiques préconisées ont plus de chances de réussir si l'on dispose d'une machine prête à les mettre en oeuvre, et qu'il vaut mieux avoir toujours quelque chose à faire faire aux bureaucrates.

II. PERSPECTIVES

Je voudrais évoquer aussi l'avenir du commerce et de la politique commerciale. Dans la présente section j'énonce cinq questions/enjeux qui auront probablement de l'importance au cours de la prochaine décennie et je fournis quelques débuts de réponse là où je pense les avoir. Je présenterai en conclusion quelques réflexions sur ce que tout cela signifie pour la CNUCED.

Cinq grandes questions

- i) *Est-il possible d'identifier des interventions non neutres dans le commerce international qui accélèrent le développement ? Si oui, comment empêcher leur captation ?*

La formulation de cette question est très précise : non pas "existe-t-il" de telles interventions mais pouvons nous les "identifier". Il existe certainement des centaines de cas particuliers où une intervention ponctuelle serait bénéfique, par exemple lorsque une mesure de protection permet un apprentissage ou une formation, crée un gain de termes de l'échange ou soutient une famille le temps qu'elle acquière de nouvelles qualifications. Mais nous n'avons le plus souvent aucune prise sur ce type de possibilités, pour trois séries de raisons.

En premier lieu, nous ne disposons pas, en général, de l'information nécessaire pour identifier efficacement les possibilités d'intervention de ce type. La difficulté ne réside pas dans le fait de voir qu'un problème se pose, mais dans l'aptitude à dire pourquoi le problème se pose et à montrer que des interventions dans le domaine du commerce et des domaines connexes peuvent le résoudre. A titre d'exemple, si les coûts de formation de la main-d'oeuvre pénalisent des entreprises qui veulent se lancer

dans la production manufacturière, est ce que la protection va augmenter l'incitation à former la main-d'oeuvre ou, au contraire, la réduire en accélérant le rythme auquel de nouvelles entreprises entrent dans le secteur et débauchent les employés de l'entreprise dominante ? La protection de l'agriculture peut faire augmenter les prix, mais elle ne fera pas augmenter le rendement du travailleur agricole ou du petit cultivateur si ses effets sont intégralement capitalisés en rente foncière. Il est par ailleurs important de réaliser que les politiques se situent dans la sphère du relatif, en ce sens qu'il ne suffit pas de se demander si une intervention est bénéfique pour quelqu'un, il faut aussi se demander si un autre type d'intervention ne serait pas plus bénéfique et si les avantages pour ceux qui en bénéficient sont bien supérieurs aux pertes subies par ceux qu'elle lèse. Protéger l'industrie automobile peut aider les entreprises et les travailleurs de ce secteurs, mais les consommateurs et d'autres utilisateurs (qui sont souvent des entreprises) sont lésés par les prix plus élevés induits par cette protection, de même que d'autres producteurs, par la hausse des salaires des travailleurs qualifiés. Les travailleurs qualifiés de l'industrie automobile peuvent avoir un effet d'entraînement sur le plan de l'apprentissage et du travail non qualifié, mais cet effet peut être encore plus important si ces travailleurs qualifiés restent dans de petites entreprises manufacturières exemptes de distorsions.

En deuxième lieu, les processus par lesquels les interventions se traduisent en comportements et en résultats dépendent souvent de paramètres très subtils qui se prêtent mal à l'observation, surtout pour des gouvernements de pays en développement souvent bousculés par le événements. De ce fait, le processus d'élaboration des politiques est directement à la merci des parties intéressées. La captation ne résulte pas toujours d'une malhonnêteté crasse, elle peut se produire par un processus insidieux de partage de l'information et de création de normes. Par ailleurs, comme on l'a vu plus haut (voir note 4), la captation peut être le fait de tel ou tel secteur, mais aussi de la bureaucratie chargée de l'élaboration des politiques. Depuis quelques années, praticiens et universitaires s'intéressent davantage - et fort opportunément - à la gouvernance, et l'opinion a actuellement tendance à placer les erreurs de gouvernance au coeur du problème du développement. Des politiques saines, simples et non discriminatoires sont un bien meilleur gage d'administration propre que le contraire, parce qu'elles laissent moins place à la corruption et éloignent moins les contrôleurs de leurs fonctions de contrôle. De plus, la corruption est généralement moins rentable lorsque les politiques adoptées introduisent moins de distorsions. De ce point de vue, les avantages d'un tarif bas et uniforme par rapport à un tarif élevé et finement modulé semblent considérables.

En troisième lieu, l'intervention comporte des aspects systématiques. En y mettant suffisamment d'effort, on peut surmonter les problèmes d'information et de gouvernance des politiques commerciales interventionnistes, mais cet effort peut être très coûteux. Par ailleurs, l'expression d'une volonté d'intervenir encourage les demandes d'intervention; le simple fait de créer les organismes publics et privés

nécessaires pour examiner objectivement les interventions commerciales entretient un flux continu de demandes d'interventions qui accaparent un personnel dont on aurait pu faire un meilleur usage ailleurs. En outre, l'institution cause l'inertie, si bien que le jeu continue même lorsque les conditions qui ont pu à un moment donné le justifier ont changé - il suffit de voir la bureaucratie agricole européenne, par exemple. En d'autres termes, une intervention efficace, à supposer qu'elle soit possible (ce dont je doute), risque d'être très coûteuse au point que le jeu n'en vaut pas la chandelle.

Ces fortes réserves sur la politique commerciale valent aussi pour d'autres domaines d'action des pouvoirs publics, la politique industrielle, par exemple, mais il ne s'agit pas ici de faire le "procès de l'Etat". L'Etat a d'innombrables tâches à accomplir - santé, éducation, infrastructure, structures juridiques, administration des douanes, etc. L'importance capitale de toutes ces autres tâches est une raison de plus pour que l'Etat s'abstienne d'intervenir dans le commerce.

Aussi grande que soit la volonté de rester bref dans la présente description, l'on ne peut examiner la politique commerciale et le développement sans aborder la question de l'Asie de l'est. Les principales pièces du dossier sont la République de Corée et la province chinoise de Taiwan. Ces deux économies ont sans conteste pratiqué l'interventionnisme - encore que, comme on l'a noté plus haut, les interventions ont été globalement assez neutres entre exportations et importations - et ont sans conteste connu un développement rapide ⁹. Dans ces deux cas, la politique générale adoptée comportait des caractéristiques particulières. Ainsi, l'accent mis sur les exportations imposait une discipline aux entreprises, fournissait des repères aux dirigeants et empêchait l'apparition de distorsions trop fortes dans le reste de l'économie; de plus, l'élaboration des politiques se faisait dans un environnement qui permettait de corriger rapidement les erreurs de choix. Ces pays pouvaient aussi se targuer de très bons résultats dans d'autres secteurs, l'éducation et les infrastructures notamment. Il y a lieu de noter que Lee (1995) considère que l'intervention sur le plan commercial a entravé la croissance de la productivité en République de Corée (alors que l'intervention sur le plan fiscal a eu l'effet contraire). Je ne suis pas certain que cette histoire de l'Asie de l'est a été vraiment tirée au clair dans sa totalité, et je crois que le vécu d'autres régions inciterait à penser qu'il s'agit d'une histoire plus asiatique qu'universelle.

D'aucuns estiment que les partisans de l'ouverture privilégient l'efficacité d'affectation par rapport à l'efficacité technique (par exemple Nayyar, 1997). Peu de faits semblent en effet indiquer que l'ouverture renforce directement l'efficacité technique dans les pays à revenu intermédiaire, mais ses effets indirects sont importants, dans la mesure où elle permet aux entreprises efficaces de s'agrandir et où les politiques qui freinent la rotation des entreprises (par une protection spécifique aux entreprises

⁹ Hong Kong (Chine) et Singapour ont d'emblée opté pour plus de libéralisme, de même que les économies de la deuxième vague lorsqu'elles ont décollé.

qui viennent de se créer) ralentissement le rythme du progrès technique (Roberts et Tybout, 1996). En outre, Bigsten et al (1998) constatent que dans les pays à faible revenu d'Afrique, l'ouverture accroît l'efficacité technique de la production manufacturière.

Enfin, il faut se demander si l'intervention commerciale optimale varie d'un pays à l'autre. Si l'on assimile le développement à la production manufacturière, on peut préconiser une distinction en fonction de l'avantage comparatif, parce que ce critère amènera certains pays à renoncer à ce secteur. Mais je ne crois pas à cette thèse. Des économies petites et isolées, ou riches en ressources ou affligées de coûts de transaction internes élevés, comme en Afrique, risquent peu de se doter d'une base manufacturière importante, mais certains sous-secteurs peuvent leur être ouverts, pour le marché local comme pour des marchés d'exportation particuliers. Par ailleurs, il est passible d'atteindre un niveau de vie tout à fait convenable sans production manufacturière, comme c'est le cas en Nouvelle-Zélande ou au Chili, et rien ne prouve que l'adjonction d'un secteur manufacturier va rehausser ce niveau.

Une autre école préconise une distinction en fonction du stade de développement, en faisant valoir que les pays très pauvres doivent avoir un rapport différent aux politiques commerciales. Ceci nous amène à la deuxième grande question.

ii) *Y a-t-il des conditions préalables qui doivent être réunies pour que la libéralisation du commerce soit bénéfique ? Y a-t-il des politiques qui vont nécessairement de pair avec ces conditions ?*

Ma réponse générale à cette question est que si certaines conditions sont manifestement utiles, aucune condition préalable n'est absolument nécessaire. A l'évidence, l'infrastructure commerciale - matérielle et humaine - facilite grandement la tâche des exportateurs et des importateurs qui veulent tirer parti de l'ouverture des frontières. Si cette infrastructure n'existe pas, la créer devient une politique nécessaire correspondant à cette condition. Mais même en l'absence de cette infrastructure, la libéralisation crée un certain nombre de possibilités et reporter la libéralisation c'est renoncer à ces possibilités. Attendre ne me semble justifié que si les lacunes infrastructurelles sont tellement systématiques que le commerce risque de se développer dans un sens contraire à l'avantage comparatif à long terme (cas de figure improbable) ou si un démarrage trop lent risque d'altérer irrémédiablement les conditions politiques de la libéralisation.

Le problème qui se pose la plupart du temps lorsqu'une réforme est reportée tient aux doutes que ce report jette sur la probabilité de réalisation de la réforme elle-même, ce qui freine - au lieu d'accélérer - l'évolution vers la configuration la plus favorable au changement de politique voulu. Si l'on attend la

conjoncture "parfaite" avant d'entreprendre la réforme du commerce, on risque d'attendre indéfiniment. Une fois que le but final est fixé, de manière crédible (par une décision politique, éventuellement appuyée sur des engagements auprès de l'OMC ou des institutions de Bretton Woods), mon avis personnel est que la période de transition peut être assez longue. Cet étalement dans le temps permettrait, d'une part, de mettre en oeuvre les diverses réformes juridiques et institutionnelles qui contribuent à maximiser les avantages de la libéralisation et, d'autre part, de lisser la courbe d'éventuelles perturbations cycliques préjudiciables à cette libéralisation. La condition essentielle demeure toutefois la certitude qu'il y aura bien au bout du compte libéralisation. Fait intéressant, certaines réformes commerciales qui avaient suscité au départ de fortes résistances et n'ont pu être adoptées que moyennant une longue période de transition se sont par la suite accélérées une fois le processus d'ajustement enclenché - ce fut le cas du Kennedy Round et du libre échange à l'intérieur de la Communauté économique européenne. Il semble bien qu'une fois la destination connue et certaine, les acteurs économiques préfèrent s'atteler à la tâche sans plus attendre.

Les politiques d'ouverture sur l'extérieur qui ont donné de si bons résultats en Asie prenaient la relève de politiques de substitution aux importations et se sont accompagnées de progrès considérables sur les plans de l'éducation et de la formation. S'agissait-il de conditions préalables ou concomitantes à la libéralisation du commerce ? Cette configuration de politiques a bien fonctionné dans l'Asie de l'est, qui dispose d'un fort avantage comparatif en production manufacturière, mais elle n'est pas nécessairement applicable à d'autres pays.

L'éducation est essentielle au développement indépendamment de toute politique commerciale et ne relève donc pas réellement du présent débat. Plus complexe est en revanche la question de savoir si une période de substitution aux importations antérieure à la libéralisation du commerce constitue une condition nécessaire pour le succès de cette libéralisation. Pratiquement tous les pays ont, quoique dans une mesure variable, développé leurs industries d'exportation à partir de celles qui fournissaient déjà les marchés intérieurs. Amsden (à paraître) soutient de manière assez convaincante que de tous les pays industrialisés et ceux qu'elle appelle "autres" (qui représentent grosso modo un ensemble de pays à revenu intermédiaire bien établis), seules la Suisse et Hong Kong (Chine) ont utilisé le libre échange comme stratégie de rattrapage. Elle cite à cet effet un nombre impressionnant de cas où les exportations sont issues d'industries travaillant pour le marché interne.

L'histoire ne nous facilite pas la tâche pour résoudre ce dilemme, puisque la substitution aux importations était le credo plus ou moins universel tout au long des années 1950 et 1960. De ce fait, elle a engendré des succès mais aussi des ratages. De plus, le problème pratique n'est pas tant de savoir si les exportations sont engendrées par les ventes internes - c'est pratiquement toujours le cas, les

entrepreneurs qui montent des opérations purement exportatrices dans de nouvelles industries étant très peu nombreux - mais de savoir si des exportations peuvent être générées par des ventes internes fortement protégées. Amsden considère que le facteur clé qui distingue les stratégies d'industrialisation réussies de celles qui échouent réside dans l'aptitude des pouvoirs publics à extraire des exportations d'industries locales protégées¹⁰. Je dirais qu'un peu de protection peut aider ce processus, et j'ajouterai que dans un pays en développement à faible revenu qui a opté pour l'ouverture, les taux de change réels risquent d'être si bas qu'une production manufacturière finit par se créer pour desservir le marché intérieur et, si l'avantage comparatif est là, cette production peut engendrer des exportations. En tout état de cause, édifier un secteur manufacturier dénué d'avantage comparatif n'est certainement pas une stratégie intéressante. Un tel secteur ne peut que susciter des lobbys favorables au maintien de sa protection et doit être profondément remanié lorsque la libéralisation est entreprise. J'ai indiqué plus haut qu'à mon avis l'industrialisation n'est pas synonyme de développement et j'ai donc plutôt des réserves à l'idée que l'édification de ce secteur puisse précéder la libéralisation.

Dans les pays très pauvres, les patentes et autres taxes professionnelles représentent une importante source de recettes. Créer des sources de remplacement - la fiscalité indirecte notamment - constitue une bonne politique d'accompagnement de la libéralisation, mais là encore, mieux vaut ne pas attendre que ces nouvelles sources soient créées. Les structures de protection peuvent pratiquement toutes être réformées sans pertes de recettes si l'on passe des obstacles non tarifaires aux tarifs, unifie les taux (l'idéal étant le taux unique) et supprime les dérogations.

iii) La non discrimination est elle chose du passé ?

A cette question je répondrai sans ambages : "non". Les préférences unilatérales - auxquelles la CNUCED et les responsables de nombreux pays en développement tiennent tant - n'ont généralement pas été une réussite (Wang et Winters, 1997). Pour la plupart des biens, les marges sont faibles parce que les tarifs des pays industrialisés sont bas. Là où les marges ne sont pas faibles, les préférences sont limitées, soit quantitativement (officiellement ou non) soit par les règles d'origine. Là où les pays en développement disposent d'un avantage comparatif, ils ne bénéficient en général d'aucune préférence - le Système généralisé de préférences (SGP) des Etats-Unis, par exemple, exclut l'habillement. Dans les rares cas où les préférences correspondent à des marges substantielles, elles ne sont pas suffisamment sûres pour servir de base à l'investissement et au développement. Le primat accordé aux préférences pousse en fait les négociateurs des pays en développement à opter pour des quasi-rentes à court terme

¹⁰ Dans le même ordre d'idée, Roberts et Tybout (1996) montrent que les cas d'envolée des exportations correspondent très souvent à des situations où des entreprises existantes travaillant pour le marché intérieur se mettent à exporter.

au lieu de s'intéresser aux besoins à long terme, et les rend vulnérables aux pressions dans des domaines sans rapport avec le sujet, les normes de travail par exemple.

Je suis tout aussi sceptique à l'égard des arrangements commerciaux régionaux en ce qui concerne les pays en développement. Manifestement, certains arrangements de type Nord-Sud ont été bénéfiques à des pays en développement. Je pense au Portugal mais aussi au Mexique, mais il s'agit en l'occurrence de pays à revenu intermédiaire qui s'associent à des pays voisins très proches et beaucoup plus riches. Pour la plupart des pays en développement, les arrangements commerciaux régionaux risquent plutôt de détourner de la bonne voie qui consiste à mettre au point des politiques appropriées fondées sur le marché mondial; ils peuvent être source aussi bien de détournement que de création de commerce; et ils ne semblent guère d'un grand secours sur le plan de la croissance économique (voir Winters, 1997; Vamvakidis, 1998). Les arrangements commerciaux régionaux peuvent représenter un biais vers une libéralisation commerciale non discriminatoire, par exemple lorsqu'ils suscitent la constitution de coalitions favorables à une réforme plus générale, mais les travaux sur le sujet donnent à penser que cette modalité risque tout autant d'enrayer la progression dans cette direction (Winters, 1999c).

Le risque de voir le monde se diviser en un petit nombre de blocs commerciaux n'est pas immédiat, mais il n'est pas totalement à exclure non plus. Une telle évolution aurait des effets délétères sur les pays en développement, qui seraient nécessairement amenés à se ranger sous la bannière de l'un ou l'autre de ces blocs. L'insertion dans l'ensemble du bloc nécessiterait un ajustement coûteux en détournements de leurs courants commerciaux et en distorsions de leurs schémas de production. Elle serait aussi coûteuse sur le plan politique, en ce sens que la dépendance à l'égard d'une métropole unique saperait leur pouvoir de négociation (McLaren, 1997).

iv) Quid des groupes vulnérables ?

La politique commerciale est fortement redistributive et pratiquement toute modification qui lui est apportée crée nécessairement des gagnants et des perdants. L'on a tendance à oublier que les politiques en vigueur ont déjà induit une certaine répartition du revenu, et qu'il faut examiner les réformes de ces politiques au regard des groupes qu'elles risquent de léser. Il y a incontestablement lieu, pour des raisons tant politiques que morales, de s'inquiéter si un changement de politique laisse soudain démunis des groupes de familles, mais il importe alors de se demander si le statu quo est la meilleure référence pour le long terme. La stratégie de la substitution aux importations bénéficie en général aux détenteurs de capitaux et aux travailleurs des villes, ainsi qu'aux bureaucrates, et un certain rééquilibrage en faveur d'autres groupes peut être éminemment souhaitable.

Dans le monde réel, les effets d'une réforme du commerce sur le plan de la redistribution peuvent être assez subtils et surprenants, en fonction de détails très particuliers de la situation locale. Winters (1999a, 1999b) a examiné plus dans le détail les différents facteurs de lien entre le commerce et la pauvreté, et décrit un certain nombre de recherches effectuées sur le terrain dans le cadre d'un projet financé par le Département du développement international (DFID) du Royaume-Uni. Il ressort de ces travaux que les réformes du commerce et les réformes connexes entreprises en Inde et dans des pays d'Afrique comportent un potentiel d'atténuation de la pauvreté, parce qu'elles permettent aux populations pauvres de vendre leur production ou leur force de travail dans de meilleures conditions. Mais il en ressort aussi que des marchés peuvent parfois s'effondrer et disparaître et que les conséquences en sont graves sur le plan de la pauvreté. Ainsi, à titre d'exemple, les agriculteurs des régions reculées de la Zambie n'ont plus été en mesure de vendre leur maïs à partir du moment où l'Office public de commercialisation (qui subventionnait par péréquation interne la collecte) a été remplacé par des sociétés de commerce privées. La leçon à en tirer est que la réforme doit s'accompagner d'une surveillance minutieuse et de mesures correctives pour faire en sorte que les marchés fonctionnent de manière concurrentielle et efficace lorsque la libéralisation est réalisée.

L'effet néfaste de la libéralisation du commerce sur le plan de la pauvreté est parfois avancé comme argument contre la réforme du commerce. Il s'agit à mon sens d'un faux argument, même si la question du choix du moment mérite examen de ce point de vue - il ne faut pas, par exemple, libéraliser un secteur à forte intensité de travail au milieu d'une récession. Tout d'abord, comme je l'ai indiqué incidemment plus haut, il faut bien réfléchir aux *effets nets* de la réforme sur la pauvreté et sur la répartition des revenus. Il ne suffit pas de recenser quelques perdants - même s'il s'agit de pauvres qui perdent - pour pouvoir condamner une politique. Etant donné que la réforme du commerce stimule habituellement la croissance, le cas de figure normal est celui où la libéralisation aide à lutter contre la pauvreté.

La bonne façon de procéder consiste donc à penser en termes de politiques compensatoires. La formule de la compensation concrète sous forme d'aides à l'ajustement commercial a été essayée, aux Etats-Unis autant qu'ailleurs mais avec des résultats mitigés. Elle n'est probablement pas aussi efficace que les programmes généraux de lutte contre la pauvreté - grands travaux et programmes "food for school" par exemple. Ces programmes s'attaquent directement à la pauvreté et permettent de s'épargner la tâche combien difficile qui consiste à démêler ce qui dans la pauvreté est imputable à la réforme du commerce. En outre, ils ne sont en général pas créateurs de distorsions particulièrement importantes, dans la mesure où ils s'adressent à des personnes qui n'ont pratiquement pas d'autre choix. Ces programmes peuvent être très utiles pour atténuer le problème de la pauvreté et relèvent certainement des politiques d'accompagnement de la libéralisation du commerce lorsque celle-ci risque d'avoir des

répercussions sur le plan de la pauvreté. Ils ne conviennent pas, en revanche, pour traiter les effets préjudiciables à des personnes situées plus haut sur l'échelle de la répartition des revenus. A ce niveau-là, c'est aux programmes généraux de lutte contre le chômage et de formation qu'il faut recourir.

Rien ne sert de prétendre que nul ne peut être lésé par les réformes du commerce. Cela dit, il ne faut manifestement pas que les programmes de réforme soient indéfiniment liés au sort de quelques perdants possibles. La démarche correcte, à mon sens, réside dans des politiques qui facilitent l'ajustement en général, complétées éventuellement par des programmes temporaires spécifiquement rattachés à la réforme du commerce si de l'avis général ladite réforme est porteuse de problèmes particulièrement ardu.

v) *Est-ce que la politique commerciale est vitale pour le développement ?*

La politique commerciale demeure un enjeu réel. Certes, d'autres politiques sont tout aussi importantes pour le développement, celles de l'éducation, de la santé, de l'infrastructure et de la gestion macroéconomique notamment, mais une mauvaise politique commerciale risque d'obérer les efforts de développement déployés dans les autres secteurs. Une politique commerciale très restrictive risque de laisser les autres politiques s'écarter encore plus de la ligne optimale (Krueger, 1990), et une politique commerciale arbitraire et interventionniste empoisonne l'ensemble des rapports entre les pouvoirs publics et le monde des affaires ¹¹.

Pour affiner quelque peu la réponse, on peut dire que les preuves de l'importance du commerce pour le développement sont assez nombreuses et solides, mais que ce corpus de preuves n'est pas structuré. Le maillon le plus fragile est celui de l'importance de la politique commerciale pour le commerce. Dans des cas extrêmes, la politique commerciale est très importante; il se suffit de considérer la République démocratique populaire de Corée, la politique agricole commune de l'Union européenne, etc. pour s'en convaincre. La question est de savoir à quel stade cette politique se situe dans la fourchette "acceptable", et là, je crois que dans une large mesure nous naviguons à vue, parce que nous ne savons pas mesurer convenablement les régimes commerciaux.

Il ne s'agit pas seulement d'un problème de collecte et de synthèse de l'information sur les obstacles explicites; il s'agit aussi de saisir des aspects plus subtils des régimes commerciaux : quel est le degré de fiabilité de la collecte des tarifs, quelle est la fréquence des changements, dans quelle mesure ces changements sont ils le résultat de l'action de groupes de pression, quels sont le degré d'accessibilité

¹¹ Même lorsque les parties concernées sont dans un état de dépendance à l'égard de ce poison et ne s'en rendent pas compte.

et les effets de distorsion de la protection mise en place à titre de soupape de sécurité, etc. ? Il y a fort à parier que la clarté, la prévisibilité et l'absence d'arbitraire étatique sont aussi importants que le fait de savoir si un tarif est de 5% ou de 15%.

Il y a aussi le problème connexe de la "politique commerciale" au sens large, qui comprend aussi la facilitation du commerce - les services douaniers, par exemple - et les services d'appui - banque, assurance, transports et communications, et efficacité des services portuaires. Ces éléments sont plus difficiles à réformer que les tarifs mais ils sont probablement en train de devenir plus importants que les tarifs à mesure que ces derniers diminuent et que des chaînes d'approvisionnement à l'échelle mondiale en arrivent à dominer la production et le commerce. En outre, ce sont ces éléments que les récents travaux sur la croissance endogène et la géographie économique rattachent à la localisation des industries et au décollage. Vue sous cet angle, la politique commerciale occupe de nouveau le devant de la scène.

Pour conclure, la politique commerciale est un enjeu réel. Même si les domaines qu'elle couvre traditionnellement ne suffisent pas à assurer le développement, y mettre bon ordre constitue une première étape importante dans cette voie et dénote une volonté résolue d'agir sur d'autres fronts, plus vastes. Une réforme de l'infrastructure commerciale ne vaut la peine d'être entreprise que si les instruments traditionnels sont suffisamment libéralisés pour que le volume des échanges soit significatif et la concurrence suffisante pour permettre le transfert au consommateur des baisses des coûts du commerce.

III. LES ENSEIGNEMENTS CONCERNANT LA CNUCED ET L'ÉLABORATION DES POLITIQUES

Je pose pour finir la question de savoir ce que tout cela signifie pour la CNUCED et ses activités dans le domaine du commerce.

L'un des thèmes dominants du présent document a trait à l'importance du *chiffrage*, qui correspond à l'un des grands points forts de la CNUCED et de son Système d'analyse et d'information commerciales (TRAINS) recensant les obstacles au commerce. Je voudrais demander instamment à la CNUCED de concentrer son action sur ce domaine à l'avenir. Aucun autre organisme n'a fait montre de cette aptitude à rassembler des données sur la politique commerciale. L'OMC a les moyens, mais elle n'est pas en mesure de séparer la collecte des données de l'aspect "négociations/politique" de ses travaux, ce qui en fait une source de données particulièrement peu fiable dans une perspective d'analyse¹². La

¹² En elles-mêmes, les données de l'OMC sont fiables, et cette dernière considère même que les données de la CNUCED le sont moins. Le problème tient au fait que *l'accès* aux données de l'OMC n'est pas fiable.

CNUCED peut se positionner au centre de tout ce débat en consacrant des ressources à la collecte, la vérification et la publication des données sur la politique commerciale et le commerce.

Dans le même ordre d'idée, la CNUCED devrait entreprendre et encourager la collecte de données sur d'autres frictions commerciales par le biais d'autres organismes et chercheurs. Ces frictions ont trait notamment aux restrictions d'ordre réglementaire dans des domaines tels que l'environnement, les achats et les services, ainsi qu'aux coûts relevant des domaines que j'ai évoqués plus haut à propos de la facilitation du commerce. Là encore, la CNUCED a un bilan dont elle peut se targuer dans certains de ces domaines - par exemple les réglementations sur la protection de l'environnement ou le programme Banque mondiale/CNUCED sur l'expansion de l'investissement étranger direct et du commerce dans le secteur des services (EFDITS) - mais les besoins en données supplémentaires sont quasiment infinis. Il y a par ailleurs place pour un important travail d'analyse en vue de concevoir des méthodes appropriées de mesure et des récapitulatifs analytiques de ces données.

S'agissant des politiques, la CNUCED est peut-être aujourd'hui identifiée au courant interventionniste en matière de commerce. Or, cette identification se fonde très souvent sur des conjectures ou sur des réfutations de généralisations en faveur du marché faites par d'autres. L'appel de Krueger (1997) en faveur de l'optique opérationnelle est de ce point de vue essentiel. Il faut insister sur la nécessité de bien délimiter le domaine auquel s'applique telle ou telle politique que l'on recommande, et de se doter de moyens clairs de déterminer quand les bornes de ce domaine sont franchies. En procédant honnêtement (de toutes parts) à cette délimitation on se retrouve certes avec de nombreuses zones grises où il est tout simplement impossible de dire quelle est la politique qui convient, mais s'empresse de combler ces zones par de grands discours ne sied guère à une organisation internationale et ne sert finalement à rien.

Outre cette délimitation, l'honnêteté s'impose aussi sur la question de savoir dans quelle mesure nous comprenons les conseils que nous donnons. Les organisations internationales et les donateurs - mon ancien employeur, la Banque mondiale, autant que les autres - parlent souvent des "meilleures pratiques". Pour des objectifs à long terme comme le développement, la question se pose réellement de savoir comment on sait qu'une pratique est meilleure. Un peu de clarté serait de mise à ce sujet. La plupart de nos propos seront, au mieux, provisoires.

L'on craint toujours que si la politique recommandée n'est pas audacieuse, assurée et exhaustive, elle laissera aux décideurs toute latitude de concocter à partir de cette politique une justification pseudo-scientifique de l'action qu'ils avaient de toute manière l'intention de mener. Bien entendu, c'est aux hommes politiques/décideurs qu'il appartient de décider, mais si les analystes veulent que leurs analyses

ne soient pas dénaturées, ils doivent être mieux préparés qu'ils ne l'ont été jusqu'ici à faire ressortir les conséquences, les corrélats inattendus (par exemple à quelles entreprises une politique est bénéfique) et les fausses promesses de la politique effective. Il y aurait alors risque de conflit avec les gouvernements, qui sont les "propriétaires" des organisations internationales. Mais si cette méthode est suivie avec impartialité, la plupart des gouvernements qui répugnent à accepter des observations sur leurs affaires finiront par y voir le prix à payer pour plus de clarté et de discipline concernant les affaires d'autrui.

RÉFÉRENCES

- Amsden A (forthcoming). *The Rise of the Rest: Late Industrialization outside the North Atlantic Region*. New York, Oxford University Press.
- Balassa B (1981). The newly-industrializing developing countries after the oil crisis. *Weltwirtschaftliches Archiv*, 117(1): 142–194.
- Baldwin RE (1969). The case against infant industry protection. *Journal of Political Economy*, 77: 295–305.
- Bhagwati JN and Ramaswami VK (1963). Domestic distortions, tariffs and the theory of optimum subsidy. *Journal of Political Economy*, 72: 44–50.
- Bigsten A *et al.* (1998). Exports and firm-level efficiency in the African manufacturing sector (mimeo). Oxford, Centre for Study of African Economies, Oxford University.
- Bruton H (1998). A reconsideration of import substitution. *Journal of Economic Literature*, 36(2), June: 903–936.
- Cooper CA and Massell BF (1965). Towards a general theory of customs unions for developing countries. *Journal of Political Economy*, 73: 461–76.
- Corden WM (1957). Tariffs, subsidies and the terms of trade. *Economica*, 24: 235–42.
- Finger JM (1991). Development economics and the GATT. In: de Melo J and Sapir A, eds. *Trade Theory and Economic Reform*. Oxford, Basil Blackwell: 203–223.
- Johnson HG (1970). The efficiency and welfare implications of international corporations. In: McDougall IA and Snape R, eds. *Studies in International Economics*. Amsterdam, North Holland: 83–103.
- Krueger AO (1974). The political economy of the rent-seeking society. *American Economic Review*, 64: 291–303.
- Krueger AO (1990). Asian trade and growth lessons. *American Economic Review: Papers and Proceedings*, 80: 108–112.
- Krueger AO (1997). Trade policy and economic development: How we learn. *American Economic Review*, 87: 1–22.
- Krugman PR (1995). *Development, Geography and Economic Theory*. Cambridge MA, MIT Press.
- Lee JW (1995). Government interventions and productivity growth in Korean manufacturing industries. NBER Working Paper W5060. Cambridge MA, National Bureau of Economic Research.
- Lipsey RG and Lancaster K (1956). The general theory of second-best. *Review of Economic Studies*, 24: 11–32.
- McLaren J (1997). Size, sunk costs, and Judge Bowker's objection to free trade. *American Economic Review*, 87: 400–20.
- Nayyar D (1997). Themes in trade and industrialization. In: Nayyar D, *Trade and Industrialization*. Oxford, Oxford University Press: 1–42.
- Perez C (2000). Technological strategies for development in a context of paradigm change. Paper prepared for the Round Table at UNCTAD X, Bangkok, February 2000.
- Roberts MJ and Tybout JR (1996). *Industrial Evolution in Developing Countries: Micro Patterns of Turnover, Productivity and Market Structure*. Oxford, Oxford University Press, for The World Bank.

- Rodriguez F and Rodrik D (1999). Trade policy and economic growth: A skeptic's guide to the evidence. CEPR Discussion Paper No 2143.
- Rodrik D (1992). Closing the productivity gap: Does trade liberalisation really help? In: Helleiner G, ed. *Trade Policy, Industrialisation and Development: New Perspectives*. Oxford, Oxford University Press.
- Sachs, J and Warner A (1995). Economic Reform and the Process of Global Integration. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1: 1–95.
- Vamvakidis A (1998). Regional trade agreements versus board liberalization: Which path leads to faster growth? Time-series evidence. IMF Working Paper No. 98/40. Washington DC, IMF..
- Wang ZK and Winters LA (1997). Africa's role in multilateral trade negotiations: Past and future. *Journal of African Economies*, 7 (Supplement 1), June 1998: 1–33.
- Winters LA (1997). Assessing regional integration arrangements. In: Burki J, Perry G and Calvo S, eds. *Trade: Towards Open Regionalism*. Washington DC, The World Bank, 1998: 51–68.
- Winters LA (1999a). Trade, trade policy and poverty: a framework for collecting and interpreting the evidence. Paper prepared for the UK Department for International Development (mimeo). Brighton, UK, University of Sussex.
- Winters LA(1999b). Trade liberalisation and poverty. Paper prepared for the UK Department for International Development (mimeo). Brighton, UK, University of Sussex.
- Winters LA (1999c). Regionalism versus Multilateralism. In: Baldwin R, Cohen D, Sapir A, and Venables A, eds. *Regional Integration*. Cambridge MA, Cambridge University Press.
- Wood A (1994). *North-South Trade, Employment and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-Driven World*. Oxford, Clarendon Press.