

Forum Mondial sur le développement

IDDRI

Pierre Defraigne¹, Directeur Général adjoint,
DG Commerce, Commission Européenne

Paris, le 18 janvier 2005

La première source de finance externe est pour la plupart des pays en développement, le commerce et en outre, pour certains d'entre eux l'investissement direct étranger (IDE). Mais le commerce tire sa véritable importance de son rapport à la croissance.

Le lien entre libéralisation des échanges et croissance est bien établi au niveau global. Les choses sont plus compliquées pour chaque pays pris individuellement et ceci pour deux raisons. D'un côté, même si la libéralisation commerciale - multilatérale, bilatérale ou régionale - est toujours un jeu à somme positive, il n'en découle pas que tous y gagnent pareillement. La distribution des gains de bien être générés par le commerce, entre pays et, à l'intérieur des pays, entre secteurs d'activité et groupes sociaux, reste inégale : il y a des gros et des petits gagnants ; il y a même parfois aussi des perdants. De l'autre, le sens de la causalité dans le lien entre commerce et croissance n'est pas univoque : si l'histoire économique établit qu'aucun pays ne s'est développé en autarcie, en revanche, elle enseigne que certains pays ont d'emblée commencé par libéraliser leur marché - des petites économies comme Hong Kong ou Singapour - alors que d'autres ont joué les exportations et l'IDE, tout en maintenant un niveau élevé de protection de leur marché ; c'est le cas des Etats-Unis fin du XIXème et de l'Allemagne de Bismark ; c'est le cas de la Corée et de la Chine qui, ne l'oublions pas, réalisent leur démarrage avant de rejoindre l'OMC.

Allons plus loin : les pays qui se sont vu imposer une libéralisation commerciale dans le cadre des programmes d'ajustement structurel arrêté par le FMI, n'ont pas tous - loin s'en faut notamment en Amérique latine - renoué avec la croissance pour autant. Mentionnerais-je encore le cas de l'Inde qui se développe désormais plus rapidement à partir d'un programme de réformes essentiellement internes sans libéralisation externe significative ?

Plusieurs facteurs influencent la distribution des gains d'efficience générés par la libéralisation. Il y a bien sûr la théorie classique qui attribue aux facteurs rendus relativement plus rares par la libéralisation, une rémunération accrue. Mais la complexité croissante des échanges dans un contexte de globalisation rend plus difficile la prédictabilité des gains et des pertes. Trois changements sont particulièrement lourds de conséquences :

- 1) la segmentation du processus d'élaboration de la valeur ajoutée entre pays différents par les firmes globales : à chaque stade répondent en effet des avantages comparatifs différents. Ceux-ci ne sont plus seulement naturels mais construits, en particulier les externalités liées à l'agglomération d'activités de haute technologie ou de services avancés, ainsi que la capacité des pays d'offrir des biens publics critiques (Etat de

¹ Les propos tenus ici n'engagent ni la Commission, ni ses services.

droit, éducation, recherche). De ce fait, il existe une tendance à la concentration de valeur ajoutée dans les pays industrialisés et les économies émergentes ;

- 2) la libéralisation des mouvements de facteurs, en particulier les entreprises elles-mêmes qui relocalisent leurs activités, et les capitaux à court terme qui financent les déséquilibres commerciaux - et permettent ainsi la persistance de déficits structurels comme le déficit américain - mais qui peuvent aussi déstabiliser des marchés financiers fragiles ;
- 3) les nouveaux rapports de force entre capital - très mobile - et travail - peu mobile - qui conduisent à une distribution primaire à l'avantage des actionnaires (voir le deal récent VW : 9 % de réduction de salaire contre un standstill de 7 ans en matière de relocalisation) et à une moindre aptitude des Etats à corriger la distribution primaire en raison notamment de la concurrence fiscale.

Ces considérations conduisent à plaider pour une approche de la libéralisation commerciale - un des moteurs en effet, avec l'innovation technologique, de la croissance mondiale - qui soit équilibrée par des politiques d'accompagnement. Celles-ci doivent être internes et internationales.

Au plan interne, il existe une pluralité de voies vers le développement selon la taille du pays, sa localisation, ses avantages comparatifs naturels et selon sa capacité institutionnelle. Selon ces paramètres il revient à chaque pays en développement de déterminer son degré d'ouverture, le calendrier et le rythme de libéralisation en rapport avec la construction de ses capacités d'offre. Celles-ci relèvent principalement du marché ; mais elles peuvent être stimulées par des politiques volontaristes pour renforcer les avantages comparatifs, voire par des politiques industrielles. Certes celles-ci sont exposées aux risques bien connus des « pick-the-winner strategies » ; mais il existe des tentatives réussies, on ne peut pas les nier.

Au plan international, des politiques sont nécessaires pour appuyer les bonnes politiques internes : assistance technique et financière qui ménage l'espace politique nécessaire à la différenciation des stratégies de développement ; négociation de normes multilatérales qui introduisent des contraintes de développement durable dans ces stratégies (droits fondamentaux des travailleurs et protection de l'environnement notamment).

L'UE qui revendique d'être la première puissance commerciale du monde, le premier donneur d'aide financière, le donneur de préférences commerciales le plus généreux et le premier importateur de produits originaires des pays en développement, s'efforce de contribuer à cet agenda. Elle y parvient mieux dans le commerce, dans l'aide bilatérale et dans la normalisation environnementale que dans la finance multilatérale - elle s'exclut de la direction des Institutions financières de Bretton Woods - ou dans la normalisation sociale.

L'agenda de développement de Doha fournit le cadre de la politique commerciale de l'UE qui tend de plus en plus à devenir un outil de développement et d'intégration avantageuse des pays en développement dans l'économie globale. Tout le sens de l'action de l'UE à partir de l'Uruguay Round va en effet dans le sens de redessiner, selon les avantages comparatifs des pays en développement, la division internationale du travail héritée de la période coloniale.

L'UE en particulier s'est faite la championne d'une approche équilibrée entre libéralisation et règles parce qu'elle a toujours considéré que le libre-échange seul ne suffisait pas ou pouvait

même se révéler dangereux s'il n'était pas contraint par des règles notamment en matière de défense commerciale, de règlement des différends, de facilitation douanière, de concurrence, d'articulation sur les normes environnementales et sociales. On verra à l'issue du Round prévu désormais en 2007 pour autant que la Conférence Ministérielle de l'OMC de décembre 2005 à Hong Kong produise les avancées nécessaires, à quel niveau du contenu s'établira cet équilibre entre libéralisation et règles, compte tenu des réticences du côté des pays en développement sur trois des quatre thèmes de Singapour et sur le lien entre commerce et droit des travailleurs. Mais pour autant, l'UE ne se résignera pas à en rabattre sur ses ambitions de développement durable. Aussi poursuivra-t-elle son agenda par toutes les voies utiles, notamment à travers ses accords commerciaux de région-à-région avec des groupes de pays du Sud, à travers le dialogue politique, à travers ses programmes d'assistance technique et financière.

Cela étant, qu'on me permette d'évoquer à nouveau les limites que la libéralisation commerciale en cours est en train de révéler du point de vue du développement. J'en prendrai trois exemples :

- 1) la réforme de la PAC et la libéralisation qu'elle autorise constituent une avancée très positive pour le développement du Sud aussi parce qu'elles ont permis le déblocage du Doha Round le 1^{er} août dernier à Genève ; mais il apparaît que les bénéficiaires vont surtout aux grands pays en développement exportateurs agricoles nets tandis que les autres - notamment en Afrique - gagneraient sans doute davantage à la mise en œuvre de bonnes politiques agricoles internes qu'à de nouveaux progrès de libéralisation. Cette situation peut évoluer à l'avenir lorsqu'ils auront accru leur offre agricole. Mais ce n'est pas encore le cas aujourd'hui. Prenons donc garde de ne pas en faire trop en matière de libéralisation agricole « au nom de l'Afrique » ! L'enfer est parfois pavé des meilleures intentions.
- 2) un autre exemple de la difficulté de cibler les bénéficiaires de la libéralisation est fourni par l'abolition des quotas dans trois secteurs : les textiles avec la fin de l'accord Multifibres au 1^{er} janvier 2005 décidé par l'Uruguay Round ; le sucre en raison de « Tout sauf les armes » et d'un panel OMC ; la banane également en raison de la décision d'un panel et de « Tout sauf les armes ». Les pays moins avancés censés être bénéficiaires des nouveaux régimes pour ces produits sont dorénavant aussi davantage exposés à la concurrence, de la Chine sur les textiles, de l'Equateur sur la banane et du Brésil sur le sucre. En réalité les quotas protégeaient aussi les PMA de la compétitivité de ces trois pays qui disposent de redoutables avantages comparatifs. L'UE prendra en compte ces « dommages collatéraux » de la libéralisation dans la définition de sa politique de développement pour compenser et faciliter l'ajustement des pays les plus faibles.
- 3) l'érosion des préférences de type SPG ou régional amenée par la libéralisation multilatérale constitue un réel sujet d'inquiétude pour le G90 au sein de l'OMC puisque l'abaissement des droits MFN réduit le différentiel de préférences de ces pays. L'UE une fois encore entend répondre à cette inquiétude de trois façons : d'abord en encourageant les autres pays industrialisés en faisant aux pays moins avancés des concessions de type « Tout sauf les armes » ; ensuite en poussant à la libéralisation Sud-Sud au profit des PMA ; enfin en aidant à l'ajustement de ceux-ci par son assistance financière et technique.

Les problèmes soulevés par la libéralisation multilatérale ou bilatérale ne mettent pas celle-ci en cause. Plus que jamais, le développement appelle une conclusion réussie et rapide du Doha Round. C'est la priorité de l'UE et en particulier de Peter Mandelson, le nouveau Commissaire européen au Commerce.

Mais ce que ces problèmes révèlent c'est un déficit et un biais dans la gouvernance globale face à la globalisation des marchés : le pilier commercial - l'OMC - voit des progrès dans la sphère de l'économie réelle là où l'exploitation des avantages comparatifs, les économies d'échelles et la concurrence favorisent la baisse des coûts et des prix et par là augmentent le bien être.

Le pilier normatif (droits sociaux, environnement, normes sanitaires, fiscalité) enregistre des avancées inégales et surtout souffre trop souvent - le cas de l'OIT est flagrant - d'un manque de capacité coercitive : les normes sont là, mais leur non observance n'est pas sanctionnée.

Le pilier financier (BRI, FMI, Banque Mondiale, aide bilatérale), contrôlé par les créanciers - ce qui n'est pas anormal - fournit certes un cadre pour le fonctionnement des marchés financiers et des ressources - modestes en regard de celles fournies par les marchés - pour le développement. Mais le bilan est inégal et en définitive doublement insatisfaisant du point de vue du développement : de par la gestion des crises financières d'une part et de par le biais en faveur du consensus de Washington qui constitue un « one-size-fits-all » inadapté à la pluralité des modèles de développement, d'autre part.

S'il est un reproche qu'on est en droit d'adresser à l'UE, c'est de ne pas jouer de son poids dans l'économie mondiale pour prendre ses responsabilités d'agent de cohérence entre les piliers de la gouvernance économique globale.

L'UE élargie à 25 ne peut plus confiner son rôle au commerce où elle exerce un leadership reconnu ; elle doit couvrir tout le champ de la gouvernance en exprimant d'une seule voix la position des 25 définie à la majorité qualifiée, dans le sens politiques internes et internationales de promotion du développement durable.