

# Le système des échanges mondiaux

## Perspectives d'avenir

Simon J. Evenett

Tous les pays ont plus à gagner qu'à perdre en ouvrant leurs marchés. Alors qu'un nouveau cycle de négociations commerciales s'amorce, la communauté internationale doit s'engager à persévérer sur la voie de la réforme des échanges.

**M**ÊME SI de nombreux aspects de la mondialisation — flux de capitaux, migration et problèmes d'environnement — ont capté l'attention générale dans les années 90, l'essor des échanges de biens et services a été, pendant plus d'un siècle, le moteur de l'intégration mondiale. Toutefois, en cette fin du XX<sup>e</sup> siècle, le système des échanges mondiaux est à la croisée des chemins. La dynamique de la réforme des échanges sera-t-elle durable dans les secteurs de l'agriculture et des services, essentiels pour l'avenir économique des pays en développement? Ou les pays capituleront-ils face à la montée de l'hostilité envers ces réformes, en se retranchant derrière leurs frontières et en gaspillant des opportunités de croissance?

### Les avantages du commerce

La libéralisation des échanges a traditionnellement profité aux pays en développement de deux manières importantes. Premièrement, quand les droits de douane sont abaissés, les prix relatifs changent et les ressources sont redéployées en faveur d'activités de production qui augmentent le revenu national. La réduction des droits de douane à la suite des négociations d'Uruguay en 1994 a entraîné une hausse du revenu national estimée à 0,3–0,4 %. Deuxièmement, des avantages durables bien plus importants se dégagent à mesure que les économies s'adaptent à l'innovation technologique, aux nouvelles structures de production et à l'évolution des mécanismes de la concurrence. Ces gains seront

aussi importants dans l'avenir qu'ils l'ont été par le passé.

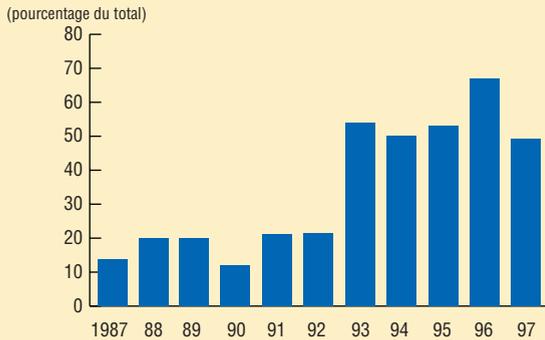
En outre, des études empiriques récentes indiquent que la libéralisation des échanges a des effets considérables sur les performances des entreprises :

- Il a été démontré qu'en Côte d'Ivoire, en Inde et en Turquie, la hausse des importations imposait une certaine discipline aux entreprises locales, qui ont dû rapprocher leurs prix des coûts marginaux, réduisant ainsi les distorsions créées par le pouvoir des monopoles.

- La libéralisation des échanges peut accroître de façon permanente la productivité d'une entreprise, à mesure qu'elle accède à des biens d'équipement et à des moyens de production intermédiaires de haute qualité à moindre prix. Par exemple, en Corée et dans la province chinoise de Taiwan, certaines entreprises ont augmenté leur productivité en diversifiant leur utilisation des biens de production intermédiaires.

- Les entreprises deviennent plus productives quand elles sont confrontées à l'exigence des clients internationaux et aux «pratiques optimales» des concurrents étrangers. Les entreprises locales peuvent également bénéficier de l'opportunité de reconcevoir des produits d'entreprises étrangères. En effet, comme l'indiquent des études provenant de la Colombie, du Maroc, du Mexique et de la province chinoise de Taiwan, les différences de productivité entre entreprises exportatrices et non exportatrices s'estompent souvent dès lors que des entreprises non exportatrices commencent à vendre des produits à l'étranger.

## Le recours aux lois antidumping par les nouveaux utilisateurs est allé croissant de 1987 à 1997



Source : Jorge Miranda, Raul A. Torres et Mario Ruiz, «The International Use of Anti-Dumping: 1987-1997» (Genève, Organisation mondiale du commerce, 1998). Reproduit du *Rapport sur le développement dans le monde 1999/2000* de la Banque mondiale (Washington)

## Favoriser les régimes commerciaux libéraux

Le commerce mondial doit son vigoureux essor aux institutions internationales qui ont encouragé les pays à supprimer ou à réduire les barrières commerciales. Cinq décennies durant, ce rôle a incombé au GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce), jusqu'à ce que l'Organisation mondiale du commerce (OMC) lui succède, en 1995. L'OMC sert les intérêts des pays en développement en facilitant les réformes des échanges et en renforçant leur crédibilité, en offrant un mécanisme pour le règlement des conflits et en favorisant les régimes commerciaux transparents qui diminuent les coûts des transactions.

Ces avantages expliquent pourquoi les pays en développement ont été de plus en plus nombreux à rejoindre l'OMC. En 1987, 65 pays en développement étaient membres du GATT. En 1999, 110 pays en développement ou en transition, réalisant 20 % des exportations mondiales, étaient membres de l'OMC.

Toutefois, la complexité et le nombre croissants de problèmes négociés à l'OMC ont amené à se demander si les pays en développement disposaient, dans leurs capitales nationales et dans leurs missions à Genève, de compétences techniques suffisantes. En 1997, les pays industriels ont mandaté 6,8 représentants officiels en moyenne pour suivre les activités de l'OMC à Genève; les pays en développement n'en ont envoyé que 3,5. Du fait de leur faible représentation, les pays en développement ont des difficultés à négocier des accords commerciaux favorables et à utiliser de façon efficiente les mécanismes de règlement des conflits. Pour s'attaquer à ce problème, La Banque mondiale, avec d'autres institutions multilatérales, a élaboré le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des pays les moins avancés, décrit dans le *Rapport sur le développement dans le monde 1999/2000* de la Banque mondiale.

## Soutenir la dynamique des réformes

Les responsables des politiques ont désormais pour tâche de soutenir la dynamique des réformes des échanges enclenchée par l'achèvement des négociations d'Uruguay et de nombreux programmes commerciaux régionaux très en vue. On s'est beaucoup inquiété, ces dernières années, des effets du com-

merce extérieur — notamment sur les inégalités de revenu, la pauvreté et l'environnement — et du financement des «filets de sécurité» sociaux. Certains observateurs craignent que la concurrence accrue du fait des importations ne nuise au marché du travail local — et soit même à l'origine de l'accroissement de l'inégalité des revenus dans certaines économies industrielles — et ils préconisent de ralentir, d'interrompre, voire d'inverser le processus de libéralisation des échanges. Si cela devait se produire, il en résulterait un amoindrissement du nombre et de l'importance des marchés d'exportation ouverts aux pays en développement.

L'idée selon laquelle une hausse des importations est associée à une inégalité accrue des revenus est très controversée. À de rares exceptions près, les études empiriques ont démontré que les importations provenant des pays en développement avaient des effets mineurs sur les salaires et l'emploi dans les pays industriels. Ces études ne nient pas que l'inégalité des revenus augmente, mais elles indiquent que l'édification de nouvelles barrières commerciales a peu de chances de résoudre ce problème urgent. En outre, on ne peut guère justifier en termes économiques que l'on traite différemment les travailleurs concernés par la concurrence extérieure et ceux touchés par la concurrence intérieure, les chocs macroéconomiques, l'adoption des nouvelles technologies, ou toute autre forme d'ajustement économique. Les politiques d'ajustement économique doivent viser à réduire les effets indésirables de tous les chocs, quelle qu'en soit la source.

Bien qu'une intensification des pressions concurrentielles — stimulées par la réforme des échanges — renforce le bien-être national, elle est mal accueillie par les entreprises engagées dans la concurrence avec les produits importés. Ces entreprises opposent un refus brutal à la libéralisation des échanges à la fois dans les pays industriels et dans les pays en développement. Outre les pressions exercées auprès des pouvoirs publics, elles utilisent les lois antidumping — qui sont encore autorisées par les règles de l'OMC — pour invoquer le préjudice qu'engendrent les produits vendus au rabais par les concurrents étrangers. Les lois antidumping permettent aux pays d'imposer des droits de douane aux produits étrangers dont il est prouvé qu'ils ont été vendus au rabais et qu'ils ont causé un «préjudice important» à l'industrie du pays.

Jusqu'au début des années 90, les principaux utilisateurs de ces lois étaient l'Australie, le Canada, la Communauté européenne, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande. Récemment, toutefois, un certain nombre d'économies en développement, comme l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, la Corée, l'Inde et le Mexique, ont également commencé à y avoir recours (voir le graphique ci-dessus). À la fin des années 80, moins de 20 % de l'ensemble des actions antidumping étaient intentées par des pays en développement; à la fin des années 90, ce chiffre était passé à 50 % environ.

L'usage accru des actions antidumping à l'encontre d'entreprises étrangères menace de saper l'un des avantages clés des règles du commerce mondial : l'accès durable et prévisible aux marchés étrangers. Sans aucune justification économique, les lois antidumping traitent la concurrence différemment selon qu'elle émane des entreprises étrangères ou des entreprises nationales. La parité entre entreprises étrangères et nationales pourrait être rétablie par un accord inter-

national visant à supprimer les lois antidumping et à appliquer la même politique en matière de concurrence, qu'elle soit de source intérieure ou extérieure. En d'autres termes, si un problème antitrust existe, il faut le résoudre; à défaut, la fixation des prix doit revenir à chaque entreprise.

## Les vingt-cinq prochaines années

Si le système mondial des échanges arrive à surmonter ces difficultés, comment de nouvelles réformes pourraient-elles stimuler la croissance? Dans les premières décennies du XXI<sup>e</sup> siècle, la réforme des échanges dans deux domaines — les produits agricoles et les services —, associée à l'essor des réseaux de production internationale et au développement urbain, transformera le commerce mondial.

**Commerce des produits agricoles.** La hausse des revenus des consommateurs réoriente la demande en faveur des produits agricoles à forte valeur ajoutée et la détourne des produits alimentaires homogènes congelés, en conserve et transformés. La chute des coûts de transport permet aux entreprises d'approvisionner de nouveaux marchés en produits frais. En outre, en augmentant l'éventail des produits agricoles disponibles, les progrès de la biotechnologie peuvent avoir des répercussions importantes sur les pays en développement dont le climat ne permet qu'une gamme réduite de cultures. Mais les exportations peuvent être limitées si l'infrastructure locale et les réglementations commerciales d'un pays ne permettent pas un acheminement rapide des marchandises. Les préoccupations sanitaires qui conduisent à demander l'interdiction des importations de certains aliments peuvent également faire obstacle à la croissance des exportations. Il est probable que le débat sur la politique des échanges agricoles englobe non seulement l'accès des marchés, mais aussi les méthodes de production.

Les accords commerciaux issus des négociations d'Uruguay sur les produits agricoles ont jeté les bases d'une libéralisation future. Les pays ont accepté de transformer les barrières non tarifaires agricoles en droits de douane et de plafonner ces droits. Des plafonds similaires ont été adoptés pour les aides à l'exportation et aux entreprises locales. L'avantage de cette approche est qu'elle remplace un large éventail de distorsions des échanges par trois dispositifs observables, avec des plafonds susceptibles d'être négociés à la baisse au cours du temps. Malheureusement, nombre de pays en ont profité pour convertir leurs barrières non tarifaires en tarifs douaniers plafonnés à un niveau très élevé. Pour trois denrées faisant l'objet d'importants échanges — le riz, les céréales traditionnelles et le sucre —, de nombreux gouvernements ont fixé le droit de douane maximum bien au-dessus du droit de douane effectif collecté en 1986–88.

Ces droits de douane sont fortement préjudiciables. Premièrement, en plaçant les prix intérieurs au-dessus des prix mondiaux, ils renchérissent les produits alimentaires pour les consommateurs. Deuxièmement, ils augmentent les coûts supportés par les entreprises nationales de transformation des denrées alimentaires, affaiblissant leur compétitivité sur les marchés d'exportation. Troisièmement, l'expansion artificielle du secteur agricole intérieur stimule la demande de ressources, ce qui rend ces dernières plus onéreuses pour le reste de l'économie. Ces coûts économiques doivent être ajoutés à ceux créés par les aides à l'exportation en faveur de l'agriculture et par les taxes qui financent ces aides. Le cycle

de négociations commerciales multilatérales lancé par la conférence ministérielle de l'OMC à Seattle fin 1999, dit Cycle du millénaire, doit chercher à aboutir à d'importantes réductions des obstacles aux échanges de produits agricoles créés par les monopoles d'État qui opèrent sur ce marché.

Les progrès de la biotechnologie ont introduit un nouvel élément dans les politiques commerciales agricoles — les réglementations sanitaires et phytosanitaires. Parfois, ces réglementations sont des instruments particulièrement radicaux, imposant des limites aux importations qui outrepassent largement les impératifs de protection de la santé humaine. Mais les États sont en droit de se soucier de la protection du bien-être de leurs citoyens. L'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires qui a résulté des négociations d'Uruguay marque un juste milieu entre ces préoccupations et des restrictions injustifiées, en garantissant que les réglementations n'obéissent pas à une discrimination délibérée à l'encontre des fournisseurs étrangers. Un impératif essentiel est que les normes nationales aient un fondement scientifique, et rien ne s'oppose à ce qu'elles soient plus strictes que les normes internationales. Mais même des réglementations apparemment inattaquables, fondées sur des données scientifiques, peuvent être contestées, et la mise en œuvre de cet accord pèsera lourdement sur le mécanisme de règlement des litiges de l'OMC. Il est possible que les experts qui examinent les affaires portées devant l'OMC aient à évaluer les arguments scientifiques de chaque protagoniste, de même que les implications pour le commerce international.

**Investissement étranger et échanges de services.** L'évolution des technologies, de la demande et de la structure économique feront du commerce des services une forme d'échanges d'une importance croissante au XXI<sup>e</sup> siècle. La baisse des coûts des communications et l'utilisation de normes internationales communes pour certains services spécialisés ont contribué au bond de 25 % enregistré dans les échanges de services entre 1994 et 1997. La plupart des industries utilisant les services en tant que moyens de production, la libéralisation des échanges dans cette branche répond à des enjeux majeurs. Les industries manufacturières ont besoin d'un accès fiable et peu coûteux aux réseaux mondiaux de communication et de transport pour maintenir leurs résultats à l'exportation. Les produits devenant de plus en plus sensibles au facteur temps — résultat du raccourcissement de la durée de vie des produits et de la production «à flux tendu» —, les acheteurs étrangers doivent avoir l'assurance qu'un fournisseur peut livrer les biens requis dans les délais. Des moyens de transport inefficaces peuvent empêcher les industries locales de rejoindre les réseaux mondiaux de production.

Les réformes des politiques commerciales sont soumises aux mêmes principes de base pour les services et pour les biens. Des mesures qui offrent aux entreprises étrangères un accès élargi aux marchés intérieurs intensifieront la concurrence, accentueront la baisse des prix, amélioreront la qualité et favoriseront le bien-être national. Mais les politiques commerciales en matière de services doivent prendre en compte des questions importantes qui ne se posent pas pour les échanges de biens. Dans les services, les échanges impliquent généralement des mouvements transfrontières de personnes et de capitaux, notamment quand de nouvelles filiales sont créées. En conséquence, l'ouverture des services à la concurrence internationale peut nécessiter des modifications, tant provisoires que défini-

tives, des politiques régissant la migration et l'investissement étranger direct.

Les négociations d'Uruguay ont abouti à l'Accord général sur le commerce des services, dont l'apport principal est un cadre de réglementation des échanges dans les secteurs des services. Toutefois, les secteurs des services et les types d'offre visés sont limités. Aux termes de cet accord, seuls 25 % des secteurs des services dans les pays industriels et 7 % dans les pays en développement, ce qui est dérisoire, seront pleinement exposés à la concurrence internationale.

Les restrictions imposées dans les pays industriels à la migration temporaire des personnes et à l'implantation d'activités limitent l'offre de certains services à forte intensité de main-d'œuvre — par exemple les services relevant du bâtiment et des travaux publics, dans lesquels les pays en développement ont un avantage compétitif. Il y a encore de vastes possibilités de libéralisation pour de nombreux secteurs de services, dans les économies tant en développement qu'industrialisées. La compétitivité de ces secteurs étant différente d'un pays à l'autre, des négociations qui englobent un large éventail de secteurs, plutôt qu'un petit nombre de secteurs dans lesquels un pays (ou un groupe de pays) a un avantage compétitif, sont les plus susceptibles d'aboutir à des accords avantageux pour toutes les parties.

### Mesures de soutien

Les réformes commerciales massives mises en œuvre, ces dernières années, par les pays en développement ont généré d'importants avantages économiques. Mais soutenir la dynamique de ces réformes constituera un défi majeur au cours des vingt-cinq prochaines années. La poursuite de la libéralisation des



Simon J. Evenett fait partie de l'équipe de la Banque mondiale qui a établi le *Rapport sur le développement dans le monde 1999/2000*.

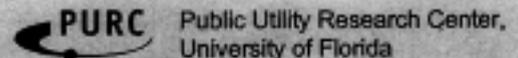
secteurs de l'agriculture et des services, en particulier, confèrera des avantages considérables aux économies en développement.

Les conséquences sociales de l'ouverture au commerce extérieur ont été associées à diverses évolutions économiques, comme les disparités régionales et sectorielles et la migration interne vers les villes. Les institutions du marché de l'emploi, y compris les programmes visant à favoriser la mobilité de la main-d'œuvre et à améliorer les compétences, doivent être renforcées pour faciliter l'ajustement à la réforme des échanges. Les dirigeants des pays doivent garantir que les gains considérables induits par les réformes des échanges soient largement partagés par tous les segments de la population, en assurant à ceux qui en pâtissent au moment de leur

lancement que leur bien-être à long terme n'est pas menacé.

Optimiser les opportunités de développement offertes par l'essor du commerce international requièrera un cadre institutionnel stable et prévisible. La codification des droits, des responsabilités et des actions de toutes les parties dans les institutions à large participation facilitera la libéralisation des échanges et la réforme du développement au cours des vingt-cinq prochaines années. Le Cycle de négociations commerciales multilatérales du millénaire offre une excellente occasion de suivre cette approche diversifiée de la réforme des politiques commerciales. **F&D**

*Le présent article a été rédigé d'après le chapitre 2 du Rapport sur le développement dans le monde 1999/2000 : le développement au seuil du XXI<sup>e</sup> siècle de la Banque mondiale (New York, Oxford University Press pour la Banque mondiale).*



## 7th International Training Program on Utility Regulation and Strategy

January 10-21, 2000—Gainesville, Florida USA

*"This course puts the most important regulatory issues in perspective and provides an excellent background for present and future regulators." — Utility Regulator*

This premier program has trained over 500 utility regulators and managers from 87 countries in best practices for:

- Market Reform and Regulation of Network Industries
- Principles and Application of Incentive Regulation
- Managing the Introduction of Competition *in* and *for* the Market
- Managing the Regulatory Process
- Financial Analysis for Utility Regulation
- Non-Price Aspects of Utility Regulation
- Rate Structure

For more information about the course and how to apply, please visit our website at:

<http://www.cba.ufl.edu/eo/purc> or contact us by phone: 352-392-6148 or fax: 352-392-7796