

# Débat organisé à L'Institut d'Etudes Politiques de Paris

le 18 novembre 2003

à l'invitation des associations associatives étudiantes Starting Block (réseau d'éducation au développement), Attac Sciences Po, Insolens (solidarité Nord-Sud à Sciences Po) et Togodo (projets humanitaires au Togo)

Thème :

## "Le commerce international, porteur de développement?"

Le commerce international assez peu populaire : celui qui apporterait une réponse positive à la question risquerait de se voir taxer de « néo-libéral ».

Le fait que l'échec de la Conférence de Cancun ait été salué par les « altermondialistes », certaines ONG et des pays en développement est significatif. Bien sûr, les causes de l'échec sont nombreuses, complexes et partagées, mais, associées à une certaine diabolisation de l'OMC, toutes ces réactions marquent des réticences fortes à l'égard du commerce international dont l'opinion publique doute qu'elle soit un vecteur de développement.

Cette réticence à l'égard du commerce international est davantage une réticence à l'égard des importations qu'à l'égard des exportations. Les mentalités sont certainement moins imprégnées aujourd'hui de néo-libéralisme que de l'héritage de la pensée mercantiliste qui considère que « ton marché est à moi et mon marché reste à moi ». Le fameux « démontage » du Mac Do de Millau, événement catalyseur de la mobilisation « antimondialiste » (devenue « altermondialiste ») était justifié par une surtaxe américaine sur les importations de Roquefort qui privait les éleveurs de brebis d'un débouché à l'exportation d'ailleurs assez limité.

Cette réticence à voir dans le commerce international un vecteur du développement est-elle justifiée ? Ma réponse sera très pragmatique et surtout centrée sur les pays les plus pauvres où la question immédiate est moins celle du développement, objectif de moyen ou long terme, que son préalable : la survie face à la pauvreté ou la maladie.

Pour les pays en développement, à commencer par les plus pauvres, le commerce international est en effet vital.

D'une manière générale plus les pays sont petits ou plus ils sont pauvres plus ils devraient échanger. En effet, seuls les grands pays riches, qui bénéficient d'une productivité élevée, peuvent diversifier leur production et, à la limite, se passer du commerce international. Les Etats-Unis, le Japon, l'Europe sont des pays ou des régions très peu ouvertes et le commerce international, très important en volume, représente pourtant une part faible de la production nationale. Il en est de même de pays émergents comme le Brésil ou l'Inde. La Chine est l'exception qui confirme la règle. Dans les pays pauvres, au contraire, surtout s'ils sont petits en termes de ressources, l'absence de commerce n'est pas envisageable car elle signifierait qu'ils se privent des biens indispensables qu'ils ne sont pas en mesure de produire, du moins dans l'immédiat. Les pays les plus pauvres doivent importer des biens industriels, des médicaments et souvent des biens alimentaires. Leur faible participation au commerce, qui

n'implique pas toujours un faible degré d'ouverture<sup>1</sup>, est la preuve même de leur sous-développement.

Dans ces pays, on voit bien que ce sont les importations qui, dans l'immédiat, améliorent le sort des populations. A terme, elles leur procureront les matières premières, les biens d'équipement ou les techniques nécessaires pour se développer.

Le drame est que pour importer, il faut d'abord exporter. Faire reposer sur la théorie des avantages comparatifs la possibilité d'un équilibre immédiat n'a pas toujours grand sens : la question n'est pas d'utiliser au mieux ses ressources en se spécialisant, mais d'abord de les exploiter. Seuls quelques pays ont réussi à balancer le développement des exportations et le développement des importations. On les connaît : certains pays du Sud-Est asiatique.

Les biens que peuvent exporter les pays les plus pauvres sont souvent des produits agricoles ou des produits minéraux, quelques fois des produits qui exigent beaucoup de travail peu qualifié. Le drame historique est que par une conjonction de causes, ces secteurs ont rarement pu servir de base à une activité exportatrice suffisante et susceptible d'entraîner le développement.

L'exportation des produits agricoles s'est heurtée à une multitude d'obstacles. Des obstacles liés à l'instabilité des prix mondiaux et, sur ce point, la communauté internationale porte une responsabilité lourde. Je regrette d'ailleurs que ce thème, dominant dans les années 60 et 70, soit devenu très secondaire, y compris dans le discours altermondialiste.

Obstacles dus aussi au protectionnisme et aux subventions des pays industriels du moins dans certains secteurs, ceux où les pays en développement disposent d'avantages comparatifs assurés comme le coton ou le sucre.

Mais l'exportation de produits agricoles s'est aussi heurtée à des obstacles idéologiques : on ne dira jamais assez que le néo-libéralisme a pu prospérer sur les ruines des stratégies alternatives d'économie planifiée ou de substitution aux importations. Stratégies qui ont été souvent fondées, notamment en Afrique et en Amérique latine, sur le sacrifice de l'agriculture. Ce n'est pas l'OMC qui a ruiné l'agriculture algérienne et conduit au désastre économique que l'on connaît : l'Algérie n'est pas membre de l'OMC.

Je crains que la revendication d'indépendance alimentaire qui n'est pas illégitime en soi, ne conduise à d'autres catastrophes si elle devait être appliquée de manière idéologique. Si l'indépendance alimentaire signifie d'imposer aux pays pauvres qu'ils consacrent des ressources exorbitantes à une agriculture diversifiée, elle signifiera l'accroissement des inégalités entre les pays qui disposent d'un capital agricole favorable (terre, techniques de production, climat) et les autres. C'est aussi exposer les pays aux désastres alimentaires provoqués par des guerres, des sécheresses, des inondations. L'instabilité de la production, évidemment plus forte à l'échelle d'un pays qu'à celle du Monde, implique l'échange. La réduction du commerce agricole serait désastreuse pour les pays les plus pauvres dont beaucoup disposent non seulement d'une capacité exportatrice, mais surtout d'un impératif besoin d'importer. Je rappellerai que ni l'Europe, ni les Etats-Unis qui bénéficient pourtant d'un large territoire aux climats diversifiés, ne bénéficient de cette autonomie. Premiers pays exportateurs (en partie, mais pas seulement, grâce aux subventions), ils sont aussi les premiers importateurs. L'Europe est même déficitaire de 20 milliards de dollars.

---

<sup>1</sup> Rapport du commerce international (exportations et/ou importations) sur le PNB.

L'indépendance alimentaire, abritée par des barrières douanières, n'est viable que si celles-ci ne sont pas autarciques et permettent une modernisation de l'agriculture fondée sur la croissance de la productivité. Il n'y a pas de développement économique sans développement préalable de la productivité agricole. Proposer l'indépendance alimentaire en préconisant le retour à une agriculture traditionnelle, à bas rendements et à productivité faible, c'est condamner les pays pauvres à rester pauvres. C'est même les inciter à rechercher des importations subventionnées par les pays exportateurs

Le commerce agricole n'est donc pas trop important mais, au contraire, ne l'est sans doute pas assez. Si le déclin relatif du commerce agricole<sup>2</sup> est certes dû à l'augmentation de la production destinée à la consommation intérieure, ce qui est bien, il est avant tout le symptôme de la marginalisation des pays en développement. Le fait que l'Afrique ne participe qu'à hauteur de 4% au commerce mondial de produits agricoles n'est pas le signe d'une indépendance alimentaire qu'il faudrait sauvegarder à tout prix, mais la preuve de la misère du continent et de la malnutrition.

Je me permettrais un paradoxe : les pays les plus pauvres du Monde sont les pays les plus riches : riches en terres fertiles comme certains pays africains ou d'Amérique latine, riches en ressources pétrolières ou minières. Mais, pour ces pays, les recettes d'exportation ont été souvent gaspillées dans des projets pharaoniques ou captées par des chefs de bande pour le plus grand bonheur des banques suisses. Les dirigeants n'ont pas su ou pas voulu gérer les conséquences macroéconomiques de ces rentes, ce que les économistes appellent le mal hollandais. Si les pays industriels n'ont pas été systématiquement coupables, ils ont souvent été complices et passifs.

Dire que le commerce international est une nécessité, est-ce dire pour autant que les pays en développement doivent immédiatement libéraliser leurs échanges, ouvrir leur frontière aux biens et services et démanteler leurs tarifs douaniers ?

Ma réponse est non. L'attitude des responsables politiques doit être beaucoup plus pragmatique. Les pays asiatiques qui ont réussi leur stratégie de croissance par les exportations ne l'ont pas fondé sur la libéralisation complète.

La première raison est que le développement du commerce ne passe pas uniquement par la libéralisation des échanges. Historiquement, le commerce international s'est davantage développé à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle dans un climat protectionniste que dans le milieu du siècle considéré comme plus libéral. La raison en est simple : une protection significative, mais pas prohibitive, a permis de maintenir le revenu agricole, donc la demande y compris la demande d'importation. Car le vrai moteur du commerce, c'est la croissance. En comparaison, le fait que les tarifs soient de 20, 10 ou 1 % a bien entendu une importance, mais exactement celle d'une dépréciation du dollar de 20, 10 ou 1 % (qui a le désavantage d'être plus perturbant dans une économie mondiale endettée).

Il existe des déterminants beaucoup plus importants que les tarifs douaniers : les coûts de transports, l'environnement institutionnel et, notamment, la sécurité physique ou économique des biens échangés.

Une baisse brutale et indifférenciée des tarifs douaniers pose un certain nombre de problèmes.

---

<sup>2</sup> Depuis 1950, le volume des échanges agricoles a été multiplié par 6 contre 25 pour les produits industriels.

Un problème d'ajustement d'abord : s'ouvrir pose peu de difficultés lorsque le pays est entré dans une dynamique de croissance qui lui permet de se désengager sans douleur des secteurs importateurs. Mais, par définition, ce n'est justement pas le cas des pays les plus pauvres.

L'ouverture pose aussi un problème fiscal : comment compenser la perte de recettes douanières si l'État n'est pas suffisamment bien structuré pour collecter des impôts plus modernes comme la TVA ou l'impôt sur le revenu ?

Un problème également d'ajustement macroéconomique. L'ouverture conduit souvent à un taux de change réel trop élevé qui, paradoxalement, peut conduire à réallouer des ressources au profit du secteur non échangeable. Dans ce cas, la libéralisation des échanges peut même conduire à .... réduire le commerce. Bien entendu, les pays peuvent dévaluer leur monnaie mais au risque d'entraîner un dérapage inflationniste et surtout un alourdissement de la dette puisque celle-ci est libellée dans une autre monnaie.

Ces obstacles au libre-échange ne plaident pas en faveur du protectionnisme, mais en faveur d'un certain gradualisme. La persistance du protectionnisme risque en effet d'être un encouragement à l'immobilisme économique et institutionnel. Il perpétue des rentes illégitimes et souvent inefficaces si elles ne sont pas réinjectées dans l'économie. Il maintient les pays dans la trappe à pauvreté.

Car le commerce ne doit pas être figé : dans les années 1960, le grand poste d'exportation du Japon était le textile ; c'est aujourd'hui un poste largement importateur. La politique commerciale doit précéder cette évolution structurelle et libéraliser certains secteurs pour mieux se consacrer à d'autres.

Les pays industriels sont peu sensibles au protectionnisme puisqu'ils disposent d'un marché intérieur vaste. Les principales victimes du protectionnisme sont certainement les pays en développement. A la limite, l'Europe pourrait survivre sans exporter d'automobiles ou de biens agricoles. Les PVD eux, ne survivraient pas à un monde autarcique.

C'est une des raisons pour lesquelles je me suis attristé de l'échec de la Conférence de Cancun. Le système multilatéral, même imparfait et asymétrique, exercera toujours des pressions moins fortes et moins déséquilibrées sur les pays en développement que des accords bilatéraux. Or ces accords se généraliseront si l'OMC ne pouvait plus fonctionner comme forum de négociations. Ce n'est pas l'OMC qui a imposé la libéralisation de l'agriculture mexicaine, mais l'Alena. Mais c'est dans l'OMC que les pays en développement ont une chance d'obtenir le démantèlement des subventions américaines à la production de coton ou un meilleur accès aux médicaments.

On peut regretter les réticences des dirigeants et de la société civile du Tiers Monde à l'égard de l'extension des compétences de l'OMC aux normes sociales (rejetées lors de la Conférence de Singapour en 1996), d'environnement, de concurrence. Disposer de règles internationales leur permettrait en effet de mettre en œuvre des politiques dynamiques de valorisation du capital humain ou environnementale, ou de mieux contrôler les firmes multinationales, sans craindre que celles-ci ne remettent en cause leur compétitivité. L'argument selon lequel la domination des pays industriels est telle dans l'OMC que toute expansion des compétences de cette organisation impliquerait le renforcement de cette domination est un contre-sens. La domination des pays riches est une réalité économique et politique qui restera vraie avec ou sans l'OMC. Loin de renforcer la domination des pays riches, l'OMC l'atténue et peut encore l'atténuer. L'extension des compétences de l'OMC ne

signifie pas nécessairement l'extension de ses pouvoirs car, contrairement à un certain discours populiste prompt à dénoncer des pouvoirs occultes, ce n'est pas l'OMC qui dispose du pouvoir, mais les États-membres. Une organisation où la délégation de Sainte-Lucie a le pouvoir formel d'empêcher la conclusion d'un accord peut-elle être considérée comme complètement dominée par les grands pays riches ? Seule la procédure de règlement des différends –qui a d'ailleurs plusieurs fois donné tort aux États-Unis et à l'Union européenne– dispose d'une certaine autonomie vis-à-vis des pays membres. Pourquoi ne pas saisir le Round du développement pour poser la question d'une instance d'appel déconnectée de l'OMC et qui, comme une sorte de Cour Suprême mondiale, remettrait le « droit » de l'OMC dans le cadre du droit international (c'est une des propositions altermondialistes raisonnable parmi beaucoup de propositions beaucoup plus contestables) ?

L'absence de démocratie est également souvent évoquée pour refuser l'extension des compétences de l'OMC. Bien entendu, tout ce qui permettra de mieux faire entendre la voix des pays en développement et de les associer plus étroitement au processus de décision sera bienvenue. Mais il n'empêche que l'ordre international, construit après la guerre mondiale, repose sur la coopération d'États souverains et libres de déterminer leur système politique ou économique. Le principe de non-ingérence, plus discuté aujourd'hui qu'hier, il est vrai, reste le principe fondateur du système de relations internationales qui peut, certes, être remis en cause, mais qui dépasse, et de loin, le simple cas de l'OMC. Même si la légitimité d'une représentation étatique peut-être remise en cause, on voit mal quelles autres formes d'institutions seraient susceptibles de représenter les peuples...

En conclusion, je voudrais en appeler à la cohérence :

On ne peut à la fois déplorer la marginalisation des pays les moins avancés et leur recommander de se replier sur un nationalisme économique qui n'est même pas à leur portée puisque justement un des problèmes des PVD a été leur incapacité à mettre en place des États-nations,

On ne peut à la fois défendre les intérêts des pays en développement et prôner le renforcement des mesures protectionnistes dans les pays industriels.

On ne peut réclamer plus de régulation du commerce international et en même temps décrédibiliser les institutions, même imparfaites, qui sont en charge de cette régulation

On ne peut à la fois dénoncer l'hégémonie des pays riches et la préserver en empêchant la mise au point d'un compromis qui en limiterait les effets,