

QUEL CADRE POUR L'OUVERTURE ?

L'ouverture aux échanges de nombreux pays en développement s'inscrit de plus en plus dans le cadre d'accords régionaux ou internationaux. En institutionnalisant ainsi leur ouverture, les pays en développement cherchent à mieux profiter de ses gains, notamment en envoyant un signal d'irréversibilité des réformes. Cette stratégie comporte toutefois de nombreux risques tenant, en particulier, à la volonté d'uniformisation de l'ouverture dans le cadre de certains accords. Dans ce contexte, le rôle des institutions commerciales internationales doit sans doute être redéfini, de manière à aider les petits pays pauvres à mieux gérer leur ouverture et à en tirer à tous les avantages.

■ Des gains non systématiques

L'ouverture est aujourd'hui perçue comme la seule solution soutenable pour favoriser le développement. Or, en dépit de ce consensus "officiel" (dit de Washington) sur les vertus de l'ouverture, les études empiriques ne permettent pas de dégager un impact positif indiscutable d'une libéralisation accrue des échanges de biens et de facteurs sur la croissance¹. Le caractère pluridimensionnel de l'ouverture et la difficulté à en fournir une variable représentative, de même que la multiplicité des stratégies possibles, expliquent sans doute en partie ce résultat empirique (voir encadré 1).

Ce résultat contraste fortement avec la théorie classique de l'économie internationale qui assure l'optimalité du libre-échange et de la libre-circulation des facteurs. Toutefois, il faut souligner que même si l'ouverture peut affecter positivement tous les moteurs de la croissance (accumulation de facteurs et croissance du progrès technique), le côté systématique des gains disparaît dès lors que l'on se place dans un cadre dynamique ou en concurrence imparfaite, et ce souvent au détriment du plus pauvre des partenaires. Cela ne veut pas dire que l'ouverture n'a pas d'impact sur la croissance, mais seulement que celui-ci n'est pas nécessairement positif. Par exemple, un petit pays pauvre aura tendance à se spécialiser dans des activités faiblement capitalistiques ; si

ce pays ne réussit pas à progresser dans l'échelle de qualité, son incitation à accumuler du capital et donc sa croissance s'en trouveront amoindries². De plus, la conditionnalité des gains de croissance consécutifs à l'ouverture est aujourd'hui admise : l'obtention de ces gains nécessite notamment la mise en œuvre de réformes et de politiques d'accompagnement adéquates. Dans une économie ouverte, la sanction des "mauvaises" politiques est plus violente. C'est l'avantage de l'ouverture, puisqu'elle constitue une pression forte pour la mise en œuvre de réformes, mais c'est aussi son coût. Dès lors, comme le souligne Rodrik³, l'ouverture doit s'inscrire dans une stratégie visant à éviter les écueils d'une mauvaise spécialisation dynamique ou d'une vulnérabilité accrue aux chocs. Au lieu d'être un moteur de la croissance, l'ouverture en serait plutôt un catalyseur⁴, susceptible de l'accélérer mais ne suffisant pas à l'initier. Dans ce contexte se pose la question de l'institutionnalisation de l'ouverture, c'est-à-dire de l'adhésion à des règles globales ou régionales. Cette dernière est-elle un bon moyen pour un pays en développement de profiter pleinement des gains potentiels de l'ouverture ? C'est en effet dans cet espoir qu'un grand nombre de pays ont adhéré à l'OMC ou à un accord de libre-échange (voir encadré 2).

1. F. Rodriguez et D. Rodrik, "Trade policy and economic growth : a skeptic's guide to the cross-national evidence", *NBER Working Paper* 7081, avril 1999.

2. J.L. Guérin, *Ouverture et croissance*, Thèse de doctorat, Université de Paris 1, 1999.

3. D. Rodrik "The new global economy and developing countries : making openness work", *ODC policy essay* n°24, 1999.

4. L. Fontagné et J.L. Guérin "L'ouverture, catalyseur de la croissance", *Economie Internationale* n°71, 1997.

ENCADRÉ 1 - D ÉFINITION ET MESURES D'OUVERTURE

L'ouverture est la suppression, tout du moins la diminution, des barrières institutionnelles aux échanges de biens, de services, de facteurs et d'idées. La participation aux échanges internationaux (mesurée par exemple par le ratio des importations et des exportations au PIB) ne saurait donc en être une mesure adéquate car l'ouverture concerne les politiques d'échanges et non les volumes d'échanges. En effet, même si les politiques commerciales ou de contrôle des investissements modifient naturellement les volumes échangés, ces derniers sont aussi affectés par d'autres facteurs (tels que la taille, la situation géographique ou les ressources naturelles). Par exemple, en 1996, ce ratio valait 56% pour l'Algérie, 72% pour le Soudan, 45% pour la France, 356% pour Singapour et 24% pour les Etats-Unis.

Deux méthodes sont utilisées pour tenter de mesurer l'ouverture. La première consiste à calculer une participation théorique du pays aux échanges à partir d'un modèle et à considérer le solde entre participation réelle et participation théorique comme représentatif de politiques pro- ou anti- ouverture. La seconde consiste à mesurer la politique du pays en attribuant une note aux institutions et politiques relatives au commerce ou à l'investissement. De telles notes sont obtenues par choix discrétionnaire de l'auteur (droits de douanes supérieurs à x% ou présence d'un organisme de contrôle des changes) ou par sondage. Les problèmes liés à ces méthodes sont la détermination d'un état théorique pour la première, le côté qualitatif ou arbitraire de la seconde. Aucune ne s'est imposée de manière indiscutable.

Les contraintes de l'ouverture institutionnalisée

L'admission à une organisation internationale impose un certain nombre de contraintes variant d'une organisation à l'autre. A titre d'exemple, le tableau 1 compare les obligations que les pays d'Europe centrale et orientale ont dû remplir pour entrer à l'OMC, et celle qu'ils devraient remplir pour intégrer l'Union européenne.

Jusqu'au démarrage du cycle de l'Uruguay au milieu des années quatre-vingt, les négociations entre pays ont porté essentiellement sur les échanges de marchandises : baisse des droits de douane, puis lutte contre les barrières non-tarifaires. Pour ces échanges (hors agriculture et textile), compte tenu du bas niveau des barrières actuelles, les contraintes tiennent avant tout aux droits de douane consolidés, c'est-à-dire aux droits que les pays s'engagent à ne pas dépasser (voir tableau 2). Lors des négociations du cycle de l'Uruguay, de très nombreux pays se sont engagés sur des droits de douanes consolidés largement supérieurs à ceux qu'ils pratiquaient. Ce type de négociations ne se traduit donc pas obligatoirement par plus d'ouverture à court terme, il empêche surtout les pays d'augmenter trop fortement leurs droits de douane à l'avenir et de se livrer à des guerres commerciales sur les produits concernés.

Tableau 1 - Comparaison des contraintes imposées à un pays souhaitant rejoindre l'OMC et l'UE

	OMC	Union Européenne
Droits de douane	Tarif à un niveau quelconque 2 contraintes : non discriminant (clause de la nation la plus favorisée) et inférieur au tarif consolidé	Tarif extérieur commun Tarif extérieur nul
Politiques économiques	Aucune contrainte dès lors que l'accord OMC est accepté	Coordination de certaines politiques
Normes	Les discussions débutent dans certains sujets fort controversés	Elaboration de multiples codes
Compétences en matière de concurrence	Fragmentaires	Réelle politique de la concurrence

Le champ des accords dépasse désormais largement le simple commerce de biens⁵. Or, sur les questions d'investissement et dans les services, et en particulier les télécommunications ou les services financiers, la libéralisation récente apparaît beaucoup plus contraignante. Elle nécessite souvent une modification des structures sociales et des législations nationales. Ainsi, des assureurs étrangers ne peuvent détenir la majorité du capital d'une compagnie malaysienne que suite à l'accord sur les services financiers de l'OMC de 1997. De même, les accords sur la propriété intellectuelle ou les restrictions à l'investissement instaurent des normes plus strictes que les pratiques usuelles dans les pays en développement.

Ces contraintes ont été renforcées par l'apparition d'instances de sanctions au niveau international. Là où, auparavant, un pays ne pouvait riposter qu'en déclenchant une guerre commerciale, l'OMC peut maintenant ordonner le paiement d'amendes.

Pourquoi institutionnaliser l'ouverture ?

Les contreparties espérées d'une institutionnalisation de l'ouverture dépendent naturellement du type d'organisation rejoint et des avantages particuliers liés à chaque accord, par exemple pour l'OMC le fait de pouvoir bénéficier de la clause de la nation la plus favorisée. Dans tous les cas, toutefois, il s'agit d'envoyer un signal clair aux investisseurs étrangers ainsi qu'aux groupes de pression internes, afin d'éliminer l'incertitude et d'accroître la crédibilité des réformes. Ainsi, l'adhésion à l'OMC permet aux gouvernements des pays en développement d'affirmer leur engagement dans un processus irréversible de libéralisation commerciale. Les accords bilatéraux d'investissement relèvent de la même logique : le caractère grégaire⁶ des investissements directs étrangers, facteurs de développement et de stabilité, incite les pays à multiplier les signaux attractifs.

Par ailleurs, dès lors que la mondialisation est perçue comme inéluctable, les pays ont intérêt à participer à la mise en œuvre du système de régulation internationale. Contrairement aux votes au FMI ou à la BIRD, les votes à

5. Pour décrire ce phénomène, on utilise fréquemment le terme d'intégration profonde.

6. La forte mobilité des capitaux, l'aversion au risque des investisseurs et le manque d'informations ont encouragé cette concentration géographique des IDE. Ainsi, en Europe centrale et orientale, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque captaient 70% des IDE de 1993 à 1996 en ne représentant que 30% du PIB de la région.

**ENCADRÉ 2 - LES PED DANS LES ORGANISMES
OU ACCORDS INTERNATIONAUX**

Trois types d'institution régissent les échanges internationaux : les organisations commerciales internationales de type OMC, les accords d'intégration régionale et les accords bilatéraux sur l'investissement. Ces trois types d'accords interagissent : les accords régionaux constituent des dérogations par rapport aux règles du Gatt et de l'OMC ; la République tchèque devra briser son union douanière avec la Slovaquie pour intégrer l'UE.

- L'OMC regroupe désormais presque tous les pays. A l'exception du cas particulier de Taiwan, les principaux pays non membres, mais déjà observateurs, sont la Chine et le Vietnam, les pays baltes (sauf l'Estonie membre depuis fin mai 1999), les républiques de l'ancienne Union Soviétique, les pays des Balkans, l'Algérie, le Soudan et l'Arabie Saoudite. Tous ont demandé à intégrer l'OMC.

- Les accords régionaux recouvrent plusieurs formes, du simple forum de discussion à l'union douanière et finalement au Marché commun. Tous les pays en développement membres fondateurs de l'OMC en 1995 faisaient partie d'au moins un accord régional. Entre 1947 et 1999, 194 accords régionaux ont été déclarés au Gatt ; 107 sont encore en vigueur. Plus de la moitié du commerce mondial peut être aujourd'hui qualifié de préférentiel, c'est-à-dire régi par un accord commercial non multilatéral. Parmi les principaux accords concernant des pays du Sud, on compte, en Amérique, l'Alena, le Mercosur (entre le Brésil, l'Argentine, l'Uruguay et le Paraguay), la communauté andine et le projet de zone de libre-échange des Amériques d'ici 2005 ; en Asie, l'ANASE ; en Europe, le processus d'élargissement à l'Est ; la Communauté du développement de l'Afrique Australe (SADC). Le terme d'accord régional recouvre aussi des accords intercontinentaux tels l'APEC, les accords UE-ACP en cours de révision, les accords euro-méditerranéens.

- Le nombre d'accords bilatéraux d'investissement est passé de 100 en 1980 à 1500 en 1997. Le nombre d'accords concernant la double imposition a aussi très fortement augmenté. En sus de ces accords, des réflexions sur l'investissement sont menées à l'intérieur des groupements régionaux cités ci-dessus.

l'OMC ne sont pas pondérés selon l'importance économique des Etats. Les pays en développement peuvent donc influencer les décisions ; les batailles récentes concernant la désignation du nouveau directeur général en sont un exemple. L'OMC incorpore en outre un organe de règlement des différends (ORD) doté de réels pouvoirs de contrainte. Les pays en développement peuvent ainsi espérer lutter à armes plus égales contre les tentations de sanctions unilatérales des pays riches en particulier des Etats-Unis (section 301 du **Trade Act** et super 301). La condamnation des Etats-Unis dans l'affaire de l'essence reformulée qui les a opposés au Brésil et au Venezuela⁷ montre que les pays en développement peuvent obtenir gain de cause grâce à l'ORD. Dans ce cas, la justification de la participation à une organisation commerciale

Tableau 2 - Les négociations de l'Uruguay Round (UR)

	Moyenne des droits de douane pré-UR*	Moyenne des droits de douane post-UR	% de produits soumis à un droit de douane consolidé avant l'UR	% de produits soumis à un droit de douane consolidé après l'UR
Argentine	38	31	5	100
Indonésie	20	36	10	93
Malaisie	10	9	0	62
Jamaïque	16	50	0	100
Pérou	35	30	7	100
Vénézuéla	50	39	100	100

Source: Gatt 1994, aperçu des résultats

* moyenne, pondérée par les échanges, des taux consolidés et des taux de droits appliqués pour les lignes non consolidées. La hausse de cet indicateur de tarifs pour certains pays s'explique par le haut niveau des taux de consolidation par rapport aux taux appliqués.

internationale réside non pas dans la recherche d'une ouverture accrue mais dans la volonté de mieux la gérer au niveau international.

Ce dernier argument est surtout vrai pour l'OMC. Les accords régionaux de type Nord-Sud (entre pays industrialisés et pays en développement, comme l'Alena) ne répondent pas à la même logique. La participation à ces accords signale un engagement plus fort et plus crédible que la participation à l'OMC car ils imposent des contraintes généralement plus sévères. Par ailleurs, ces accords sont souvent considérés comme une première étape vers une libéralisation multilatérale⁸. Enfin, pour un pays en développement, le principal avantage de l'adhésion à ce type d'accord est que ses entreprises bénéficient d'un accès facilité aux marchés de ses partenaires, ce qui attire de plus les investissements étrangers (phénomène de contournement de droits de douanes)⁹. Les accords Sud-Sud (entre pays en développement, comme le Mercosur) reposent sur des calendriers plus souples et s'appuient sur des bases plus homogènes. La libéralisation à l'échelle régionale doit permettre de créer des "champions" régionaux qui seront mieux à même de supporter, dans un deuxième temps, la concurrence mondiale. En outre, ces accords permettent aux pays qui y participent de mieux se faire entendre lors des négociations multilatérales et de se rendre plus visibles pour les investisseurs étrangers.

■ Une stratégie risquée ?

En dépit de ces avantages attendus, les gains en termes de croissance de l'appartenance à de telles organisations internationales semblent bien faibles pour les pays en développement. Aucune étude empirique n'a permis jusqu'à présent de montrer que les pays qui adhèrent à des accords régionaux ou multilatéraux bénéficiaient systématiquement d'un surcroît de croissance¹⁰.

7. Les Etats-Unis avaient, au titre du **clean air act**, édicté des normes techniques sur la composition de l'essence afin d'améliorer la qualité de l'air. Le Venezuela et le Brésil considéraient que ces normes soumettaient l'essence qu'ils exportaient vers les Etats-Unis à un traitement plus restrictif que l'essence américaine.

8. Le débat sur les relations entre régionalisation et libéralisation globale des échanges n'est cependant pas clos. Selon les uns, et c'est l'idée défendue ici, les accords régionaux sont une première étape vers le libre-échange mondial. Selon les autres, ces accords risquent au contraire d'aboutir, à terme, à la constitution de blocs commerciaux rivaux et peu ouverts.

9. Les pays du Sud-Est asiatique ont ainsi vu la concurrence mexicaine sur le marché américain s'accroître après la signature de l'Alena ; les investissements au Mexique ont aussi fortement augmenté pour profiter de la création de cette zone de libre-échange.

10. Par exemple, sur la période 1980-1995, le taux de croissance annuel moyen des pays en développement membres du Gatt en 1986 est à peine plus élevé que celui des pays non membres à cette date (2,2% contre 2,1%). Il s'agit ici d'une moyenne non pondérée. On considère comme pays en développement les pays dont le revenu par habitants était inférieur de moitié à celui des Etats-Unis au début de la période considérée, soit 117 pays.

Dans un monde d'information imparfaite, la stratégie du signal apparaît comme une des raisons majeures d'officialiser l'ouverture, mais n'est pas exempte de risques. En premier lieu, dès lors que la plupart des pays la pratique, l'impact d'un tel signal se réduit et peut pousser à une surenchère des pays en développement. Contrairement à la logique du cas par cas qui prévalait dans le cadre du Gatt, les pays sont désormais contraints d'accepter tous les termes de l'OMC. Néanmoins, tous n'ont pas les moyens d'appliquer réellement ces clauses ; certains s'engagent à respecter des normes exigeant un système légal dont ils ne disposent pas¹¹. Le risque existe donc, surtout en cette période d'ouverture simultanée de nombreux pays concurrents et de forte volatilité des capitaux, d'envoyer un signal inadapté ou mensonger. Cela pourrait à terme se révéler néfaste pour le pays, qui pourrait être qualifié de passager clandestin et encourir des sanctions.

En second lieu, l'appartenance à une organisation contraignante est risquée pour les petits pays les plus pauvres, qui, parce qu'ils manquent de moyens humains et de structures étatiques, seront moins aptes à faire valoir leurs intérêts et à se défendre face aux plaintes de pays plus riches¹². De même, l'incapacité de ces pays à mener des études pour évaluer les effets d'une mesure de politique commerciale les empêche de bien identifier les points à discuter lors de négociations multilatérales.

En troisième lieu, il est vraisemblable que les négociations futures seront menées sur des sujets risqués pour les pays en développement : les discussions sur l'environnement ou la clause sociale constituent deux écueils représentatifs. Le pays en développement qui refuserait alors l'application de ce nouvel accord paierait un prix d'autant plus fort que son économie serait plus intégrée.

Enfin, les risques liés à l'institutionnalisation de l'ouverture tiennent en grande partie à ce que plusieurs organisations visent davantage à ouvrir les économies des pays membres qu'à les aider à gérer leur ouverture. Or, l'ouverture, si elle est considérée comme un but et non plus un moyen, sans tenir compte de l'avancement économique des pays et de leur capacité à la gérer, porte en germe de nombreux problèmes. Ainsi, les discussions sur la libéralisation de l'agriculture risquent d'entraîner un bouleversement très (trop) rapide de la structure sociale d'un certain nombre de pays à économie duale. De même, l'accord sur les droits à la propriété intellectuelle (***Trips, Trade Related aspects of Intellectual Property Rights***), signé à Marrakech en 1994 dans le cadre du Gatt et donc obligatoire pour les membres de l'OMC, ne reconnaît plus la nécessité de politiques adaptées au niveau de développement des pays. La durée de vie minimale des brevets a ainsi été fixée à 20 ans pour tous. Un certain nombre de pays en développement risquent donc de ne plus avoir accès gratuitement aux technologies des pays industrialisés qu'ils imitaient, ce qui accentuera encore la divergence entre les économies¹³.

La pratique et la théorie économique sont sensibles aux modes. Ces dernières sont en train de changer. La crise asiatique semble en effet avoir convaincu de la nécessité de repenser la libéralisation financière. Les discussions sur le cycle du Millénaire (le cycle de négociations commerciales multilatérales qui sera lancé à la fin de l'année) seraient une bonne occasion de réexaminer les modalités d'une ouverture réussie pour les pays les plus pauvres. En particulier, l'OMC devrait davantage s'attacher à aider ces pays à faire face aux écueils de l'ouverture.

Jean-Louis Guérin

4

11. Le rapport des Nations Unies sur le commerce et le développement de 1994 consacré à la présentation du cycle de l'Uruguay identifie clairement ce problème : le coût de mise en œuvre de l'accord Trips pour le Bangladesh nécessiterait un financement externe (UNCTAD, ***Trade and Development Report Supporting Papers***, 1994, p. 202).

12. Certains organismes, comme l'OMC, ont pris conscience de ce problème et aident les pays en développement à former du personnel, évaluer des politiques, etc.

13. Voir L. Fontagné et J.L. Guérin "Innovation, imitation et rattrapage en présence de rigidités sur le marché du travail", ***Revue Economique*** n°48 (5), 1997.

LA LETTRE DU CEPII

© CEPII, PARIS, 1999
REDACTION
Centre d'études prospectives
et d'informations internationales,
9, rue Georges-Pitard
75015 Paris.
Tél. : 33 (0)1 53 68 55 14
Fax : 33 (0)1 53 68 55 03

DIRECTEUR DE LA
PUBLICATION :
Jean-Claude Berthélemy
REDACTION EN CHEF :
Agnès Chevallier
Stéphanie Guichard

CONCEPTION GRAPHIQUE :
Pierre Dusser
REALISATION :
Annick Hutteau
DIFFUSION
La Documentation française.

ABONNEMENT (11 numéros)
France 301,74 FTTC (46 €TTC)
Europe 311,58 FTTC (47,50 €TTC)
DOM-TOM (HT, avion éco.)
308,30 FHT (47 €HT)
Autres pays (HT, avion éco.)
311,58 FHT (47,50 €HT)
Supl. avion rapide 5,25 F (0,80 €)
Adresser votre commande à :
La Documentation française,
124, rue Henri Barbusse
93308 Aubervilliers Cedex
Tél. : 01 48 39 56 00.

Le CEPII est sur le WEB
son adresse : www.cepii.fr

ISSN 0243-1947
CCP n° 1462 AD
3^{ème} trimestre 1999
Juillet-août 1999
Imp. ROBERT-PARIS
Imprimé en France.

Cette lettre est publiée sous la
responsabilité de la direction du
CEPII. Les opinions qui y sont
exprimées sont celles des auteurs.