

Libre-échange et développement : des gains partagés ?

Nina PAVCNIK

La libéralisation commerciale semble avoir entraîné, au cours des trente dernières années, une augmentation de la croissance et du revenu dans les pays en développement. Toutefois, les gains du libre-échange ne sont pas également distribués au sein de la population et la libéralisation commerciale a un coût important pour certaines personnes.

Les pays en voie de développement n'ont pas tardé à être touchés par la crise actuelle. Face aux perspectives de faible croissance des revenus, les décideurs politiques des pays pauvres ont sans doute subi beaucoup de pressions en faveur du protectionnisme, afin de limiter la concurrence sur le marché des biens, de protéger les emplois domestiques et de lutter contre la diminution du produit national. Les pays en voie de développement ont jusqu'ici résisté pour la plupart à la tentation d'augmenter leurs barrières commerciales. Alors que l'on assiste à une résurgence du protectionnisme, une récente étude de la Banque mondiale et du Center of Economic Policy Research montre que l'augmentation des barrières commerciales n'a lieu que de manière assez limitée, et à travers des formes plus transparentes autorisées par l'Organisation mondiale du commerce (OMC)¹. Mais ce rapport met aussi en garde contre un possible renforcement du protectionnisme. Les pays en voie de développement pourraient par exemple augmenter leurs droits de douane sur les importations jusqu'à la limite autorisée par les accords de l'OMC, sans pour autant enfreindre ces accords. La limite autorisée pour les pays en voie de développement est plus élevée que pour les autres, ce qui pourrait accroître sensiblement le coût de leurs importations. Prenons le

¹ Evenett, S. J., B. Hoekman, and O. Cattaneo, « The Fateful Allure of Protectionism: Taking stock for the G8 », rapport CEPR-World Bank, 2009, disponible à <http://www.voxeu.org/reports/WorldBank.pdf>.

cas de l'Inde : si le taux de taxation de ses importations est en moyenne de 15 %, elle peut l'augmenter à près de 50 %².

Si les décideurs politiques succombaient aux sirènes du protectionnisme, le commerce international verrait son niveau fortement baisser, ce qui s'ajouterait à la baisse de 10 % prévue en 2009 à la suite de l'effondrement de la demande mondiale. Face à la récession actuelle, il nous faut donc examiner pourquoi les pays en voie de développement ne devraient pas céder aux pressions protectionnistes et devraient continuer à favoriser la libéralisation des échanges.

Les effets attendus du protectionnisme

Il ne fait nul doute que le protectionnisme porte préjudice aux consommateurs des pays pauvres : d'un côté, il augmente le prix des produits importés, d'un autre il permet aux producteurs nationaux d'augmenter leurs prix. Le pouvoir d'achat des consommateurs s'en trouve réduit. De plus, et cela peut paraître moins évident, protéger les travailleurs et les entreprises nationales par de plus fortes taxes à l'importation ne poussera ni le chômage à baisser, ni le revenu des entreprises nationales à augmenter. Certes, cela limite les pertes d'emploi dans les secteurs en concurrence avec les produits importés. Mais on peut s'attendre à une réponse des autres pays qui vont à leur tour augmenter leurs taxes d'importation, ce qui mènera à une hausse du chômage et une baisse des revenus dans les secteurs d'exportation. Ainsi, en protégeant les emplois dans les secteurs d'importation, on en sacrifie d'autres dans les secteurs d'exportation.

De plus, une hausse des taxes sur les produits importés pèsera sur les coûts des entreprises qui se servent de ces produits dans leurs chaînes de production. Les revenus de ces dernières s'en trouveraient diminués, ce qui pourrait les pousser à diminuer les salaires et à détruire des emplois. Par exemple, si l'Inde augmentait ses droits de douane sur l'acier importé, les producteurs d'acier indiens s'en trouveraient favorisés puisqu'ils pourraient pratiquer des prix plus élevés, mais cela nuirait aux producteurs et aux salariés indiens du secteur automobile, qui utilise l'acier dans la chaîne de production.

² OMC, « Trade Policy Review: India », 2007, disponible à http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp283_e.htm

Le principal argument contre le retour au protectionnisme reste l'examen de la situation des pays en voie de développement après le mouvement de libéralisation des échanges des trente dernières années. Jusque dans les années 1980, les pays en voie de développement ont suivi des politiques protectionnistes en mettant en place des quotas ou des taxes sur les importations. À la suite d'importantes réformes de leurs systèmes commerciaux, certains de ces pays ont assoupli ces politiques dans les années 1980 et 1990. Ainsi, après la réforme de 1991, les taxes à l'importation en Inde sont passées de plus de 80 % à environ 30 % à la fin des années 1990. Ce pays a aussi fortement limité les systèmes de quotas tels que les licences d'importation. Des chercheurs ont utilisé des données représentatives au niveau national sur les travailleurs, les ménages et les entreprises sur une période comprenant ces réformes afin d'étudier l'impact de la libéralisation des échanges sur la croissance, le bien-être et la pauvreté dans les pays en voie de développement. Quelles sont les conclusions de ces analyses ?

Le commerce peut en premier lieu améliorer les conditions de vie par la croissance économique. Une étude récente prouve, en comparant la croissance du revenu dans soixante-dix pays au cours des trente dernières années, que les pays ayant ouvert leurs économies à la concurrence internationale ont eu un revenu plus élevé et une plus forte croissance de ce dernier³. C'est en effet durant cette période que certains pays ont rejoint l'OMC et baissé leurs droits de douane ; les autres ont persisté dans leurs politiques protectionnistes. L'étude montre que les pays ayant participé aux réformes multilatérales des échanges internationaux ont connu une plus forte croissance de leurs revenus que les autres. Il est par ailleurs intéressant de noter qu'une part significative de ces différentiels de croissance est due à une baisse des taxes d'importation sur des biens intermédiaires et des facteurs de production.

L'analyse des réactions des entreprises face à la libéralisation peut nous éclairer sur la façon dont le commerce influence la croissance. Le débat public sur la mondialisation se concentre souvent sur les pertes pour les entreprises exposées à la concurrence internationale : elles se voient amputées de parts de marché et de revenus. Les entreprises ont de fait subi ces coûts durant les périodes de libéralisation analysées dans l'étude. Certaines, souvent les moins efficaces, ont dû limiter leur production puis mettre la clé sous la porte. Celles qui ont survécu à la compétition internationale ont dû baisser leurs prix et subir une baisse de revenu.

³ A. Estevadeordal, A. Taylor, « Is the Washington Consensus Dead? Growth, Openness, and the Great Liberalization, 1970s-2000s », National Bureau of Economic Research Working Paper 14264, 2008.

Cependant, une concurrence accrue a aussi poussé les entreprises à se restructurer et à augmenter leur productivité, augmentant de fait la productivité agrégée. En effet, il a été observé dans nombre de pays, parmi lesquels l'Inde, l'Indonésie, le Chili, le Mexique et le Brésil, que les entreprises nationales n'étant plus protégées par les taxes à l'importation sont incitées à augmenter leur productivité. Certaines, souvent les plus efficaces, ont même étendu leur production aux marchés d'exportation. Ainsi, la libéralisation, en réallouant les parts de marché aux entreprises les plus efficaces, augmente la productivité agrégée. Selon certaines études, cette réallocation des ressources par le commerce est responsable de près des deux tiers de l'augmentation de la productivité globale attribuée à la libéralisation au Chili, au Mexique et en Colombie.

Le débat public sur la libéralisation omet aussi les bénéfices que les entreprises tirent de l'accès à des facteurs de production moins coûteux, plus sophistiqués et plus récents venant de l'étranger. Par exemple, l'Inde a mis en place une importante réforme de son commerce en 1991. La baisse des droits de douane a engendré un quasi-doublement des importations de biens pouvant être utilisés comme facteurs de production⁴. Il est d'ailleurs intéressant de noter que les deux tiers de l'augmentation de ces importations sont dus à des produits que l'Inde n'importait pas auparavant, y compris dans des secteurs comme l'équipement ou l'informatique. Ainsi, la baisse des barrières commerciales a non seulement permis à l'Inde de bénéficier d'importations moins coûteuses, mais aussi d'accéder à de nouveaux facteurs de production. D'après les travaux de recherche, ces deux canaux ont amélioré la productivité en Inde. Ils ont aussi permis aux industries indiennes de mettre plus de produits sur le marché, ce qui explique un quart de l'augmentation de la production industrielle dans les années 1990. Ainsi, ces résultats fournissent un nouvel argument en faveur de la libéralisation du commerce : favoriser le protectionnisme pourrait limiter l'accès aux facteurs de production étrangers.

⁴ P. Goldberg, A. Khandelwahi, N. Pavcnik, P. Topalova, « Imported Intermediate Inputs and Domestic Product Growth: Evidence from India », NBER Working paper 14416, 2008.

Libre-échange et pauvreté

Le point étant fait sur le lien entre commerce et croissance, vient la question des fruits de cette croissance pour les ménages : quel impact a-t-elle sur la pauvreté dans les pays en voie de développement ? La plupart des économistes font le raisonnement suivant : les échanges favorisent la croissance qui favorise la lutte contre la pauvreté. Pourtant, les études empiriques sur le lien entre commerce international et pauvreté sont rares. Bien sûr, la croissance générée par la libéralisation peut faire baisser la pauvreté en créant des emplois et des possibilités de revenu, mais les plus pauvres peuvent rester sur le bord du chemin.

Le débat académique sur le lien entre commerce et pauvreté s'est focalisé sur les individus moins éduqués, ceux que l'on trouve plutôt en bas de la distribution des revenus. La forte proportion de travailleurs peu qualifiés dans les pays en voie de développement place ces derniers en bonne position pour produire et exporter des biens requérant une telle main-d'œuvre, tels que les vêtements ou les jouets. On pourrait supposer qu'une intensification des échanges internationaux augmente donc la demande de travailleurs peu qualifiés, et par là-même leurs revenus ; ceci pourrait les faire sortir de la pauvreté.

Cela s'est en parti vérifié. Prenons le cas du Vietnam et du Mexique, pays qui ont connu une ouverture de leurs marchés d'exportation vers les États-Unis et d'autres pays riches. Dans ces pays, la répartition géographique des secteurs est très hétérogène : dans certaines régions, l'emploi se concentre sur les secteurs ayant bénéficié de ce nouveau marché d'exportation, mais ce n'est pas le cas de toutes. Ainsi, l'impact de l'ouverture à la concurrence internationale a été très différent selon les régions. Les résultats de recherches montrent que cette ouverture a favorisé les habitants de régions où se concentraient les secteurs d'exportation. De plus grandes opportunités d'exportation ont augmenté les salaires des travailleurs peu qualifiés et ont sorti leurs familles de la pauvreté. Mais tout le monde ne profite pas automatiquement des bienfaits du commerce international, surtout si la mobilité professionnelle et géographique des individus est difficile. Son impact sur la pauvreté dépend de la situation particulière du pays, de la nature de la réforme commerciale et de la facilité pour les individus de passer d'une entreprise à l'autre, d'un secteur à l'autre, d'une région à l'autre.

Reprenons le cas de l'Inde. La baisse de la pauvreté dans ce pays durant les années 1990 peut être en partie imputée à la libéralisation des échanges qui a favorisé la croissance,

fait baisser les prix à la consommation et rendu accessible une gamme plus large de produits. Toutefois, les gains n'ont pas été les mêmes dans tous les pays. Une étude montre que la baisse de la pauvreté a été plus faible dans les zones rurales dont les activités se concentraient sur des secteurs pour lesquels le niveau de protection a fortement baissé⁵. Les travailleurs des secteurs qui avaient été protégés ont vu leurs salaires diminuer par rapport à ceux dont les secteurs profitaient de la libéralisation commerciale. Ceci est dû à une faible mobilité, liée entre autres à une législation rigide du travail empêchant les travailleurs de se diriger vers les entreprises, les secteurs et les régions qui ont profité des réformes commerciales.

Les facteurs limitant la mobilité des travailleurs des pays pauvres vers les entreprises, secteurs et régions qui offrent le plus de possibilités sont nombreux. Les comprendre est encore sujet à débat dans le monde académique. Certains soulignent que la législation du travail joue un rôle important à travers les coûts de licenciement : un employeur hésitera à embaucher s'il sait qu'il doit payer ces coûts en cas de licenciement lié à une baisse de demande. D'autres soulignent que tout le monde n'est pas à même de profiter des gains de la mondialisation. S'il perd son emploi dans une entreprise touchée par la concurrence internationale, un travailleur ne s'adaptera pas forcément aux secteurs favorisés par l'ouverture commerciale, c'est-à-dire ceux qui embauchent : cela dépend de son niveau d'éducation, de son expérience, de sa formation et de son âge. Il est aussi possible qu'il doive déménager dans une autre région pour être embauché dans ces secteurs. Or cela lui est coûteux, non seulement en termes financiers, du fait des frais associés au déplacement, mais aussi en termes de lien social, car il se sépare de sa famille et de ses amis. Ces derniers coûts sont particulièrement lourds dans les sociétés où la famille et les réseaux sociaux jouent pour les individus le rôle d'assurance contre les risques de la vie. Les coûts d'ajustement mentionnés ici sont douloureux et loin d'être négligeables. L'État se doit donc d'assurer la protection des individus face aux risques de la vie pour limiter ces coûts.

Ainsi, l'observation des pays en voie de développement ayant abandonné les politiques protectionnistes au cours des trente dernières années montre que la libéralisation des échanges garde un grand nombre d'avantages. Certes, ces avantages ne sont pas répartis de façon égale dans la population, et les coûts d'ajustement restent importants. Cependant, les pays dont les marchés sont les plus ouverts ont un meilleur niveau de vie et une plus forte

⁵ P. Topalova, « Trade Liberalization, Poverty and Inequality: Evidence from Indian Districts », in *Globalization and Poverty*, National Bureau of Economic Research, 2007, p. 291-336.

croissance. Ceci montre bien que le protectionnisme n'est pas la meilleure manière d'aider les individus touchés par la crise. Il risque même d'en empirer les effets.

Texte traduit de l'anglais par Hélène Blake

Publié dans laviedesidees.fr, le 5 novembre 2009

© laviedesidees.fr