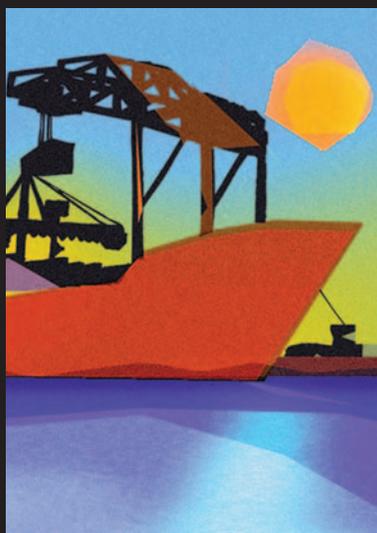


L'intégration des pays pauvres dans le système commercial mondial



L'intégration des pays pauvres dans le système commercial mondial



©2006 Fonds monétaire international

Directrice de la collection
Asimina Caminis
Département des relations extérieures du FMI

Couverture : Massoud Etemadi
Division des services multimédias du FMI

Édition française

Traduction : André Chassigneux
Correction & PAO : Annette Berthail-Costa

ISBN 1-58906-534-4
ISSN 1020-7724

Pour obtenir les publications du FMI,
adressez votre commande à :

Publication Services
International Monetary Fund
700 19th Street, N.W.
Washington, DC 20431 (U.S.A.)
Téléphone : (202) 623-7430 • Télécopie : (202) 623-7201
Messagerie électronique : publications@imf.org
Internet : <http://www.imf.org/pubs>

Préface

L'expansion du commerce joue un rôle dynamique dans la croissance de l'économie globale depuis la seconde guerre mondiale. Néanmoins, jusqu'à ce que le Cycle de négociations commerciales d'Uruguay débute en 1986, les accords commerciaux multilatéraux étaient généralement limités aux pays industrialisés. Alors que les pays en développement bénéficiaient dans une large mesure de la croissance du commerce mondial, ils participaient rarement de manière active au processus de négociation.

Cela a changé en 1994, lorsque s'est achevé le Cycle d'Uruguay, la négociation commerciale multilatérale la plus complète de l'Histoire, et que l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a succédé à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Les pays en développement les plus avancés ont accepté de s'engager dans la voie d'une ouverture commerciale en contrepartie d'un accès plus large aux marchés des pays industrialisés, tandis que les plus pauvres ont consenti à adopter à l'avenir les mêmes règles non discriminatoires que celles que suivent les principales nations commerçantes. Il reste toutefois un certain nombre de problèmes importants à résoudre.

Les négociations commerciales de l'OMC visant à régler les questions qui ne l'avaient pas été lors du Cycle d'Uruguay ont débuté au Qatar en 2001. Le Cycle de Doha, également appelé Programme de Doha pour le développement en raison de la haute priorité accordée aux intérêts des pays en développement, couvre les produits manufacturés, l'agriculture et les services; en outre, il appelle au renforcement des règles commerciales ainsi qu'à la mise en place de dispositions spéciales et d'une aide pour les pays en développement; enfin, il aborde les problèmes liés à la mise en œuvre de certains engagements du Cycle d'Uruguay. Cependant, les participants éprouvent des difficultés à parvenir à des accords au sujet de questions centrales, telles que le démantèlement de la protection dont bénéficie l'agriculture dans les pays industrialisés. Le secteur de l'agriculture a suscité tant de controverses qu'il a éclipsé la question du commerce des

produits manufacturés et des services, deux domaines qui sont aussi importants pour de nombreux pays en développement.

Les pays industrialisés voient s'amenuiser les possibilités de conclure entre eux des accords avantageux pour les deux parties. L'OMC concentre de plus en plus son attention sur le commerce entre les pays industrialisés et les grands pays en développement, étant donné que ces derniers se servent de leurs marchés relativement fermés dans le domaine des services, des capitaux et des produits manufacturés comme arguments dans la négociation relative à l'élargissement de l'accès aux marchés des pays industrialisés en ce qui concerne l'agriculture et les produits manufacturés ou les services à forte intensité de main-d'œuvre.

Les enjeux sont différents pour les pays de plus petite taille ou moins développés. Dans le cadre d'accords préférentiels, un grand nombre d'entre eux profitent désormais d'un accès quasiment libre à certains marchés de pays industrialisés. Ils se méfient de la libéralisation multilatérale du commerce car ils sont préoccupés par les coûts d'ajustement, la sécurité alimentaire et la perte de marchés d'exportation au profit de pays plus compétitifs. Ils redoutent également les coûts que pourrait occasionner la mise en œuvre de règles commerciales de plus en plus complexes, ces dépenses pouvant affaiblir leur capacité à mener à bien leur politique de développement. Toutefois, une plus grande ouverture commerciale *entre* les pays en développement permettrait de mettre à jour un important potentiel inexploité. L'ensemble des pays profiterait de l'accélération de la croissance mondiale qui résulterait du maintien de la libéralisation multilatérale. Les réformes commerciales entreprises par chaque pays peuvent stimuler le développement. De plus, les perspectives qu'offre à long terme une meilleure intégration l'emportent de loin sur les coûts à court terme qu'il ne faut pas surestimer de toute façon. L'aide des institutions internationales et des pays donateurs devrait permettre de gérer les problèmes de mise en œuvre et d'ajustement.

Les recherches récentes accordent une importance particulière aux questions commerciales, notamment aux relations entre le commerce, la croissance et la réduction de la pauvreté ainsi qu'aux coûts ou avantages susceptibles d'incomber ou de profiter aux pays à bas revenus qui libéraliseraient leur régime commercial. Ce numéro des Dossiers économiques résume les résultats des recherches effectuées sur ces thèmes par les services du FMI. Les articles utilisés à cet effet sont cités dans le texte et disponibles gratuitement sur le site Internet du FMI.

L'intégration des pays pauvres dans le système commercial mondial

Depuis que le Cycle d'Uruguay s'est achevé en 1994, un nombre croissant d'études économiques ont montré que les pays en développement profiteraient davantage d'une ouverture de l'accès aux marchés d'exportation et d'une réforme de leurs politiques commerciales que d'un accroissement de l'aide. À en croire différentes sources (régressions de croissance portant sur plusieurs pays ou sur un panel, recherches au niveau du secteur et des entreprises, études de cas), il apparaît que le commerce est un moteur de la croissance et que celle-ci s'avère nécessaire pour réduire la pauvreté.

Le vent de libéralisation commerciale qui a soufflé sur le monde en développement ces vingt dernières années a été associé à la croissance rapide dont ont bénéficié de nombreux pays autrefois pauvres, notamment en Asie. Les États disposant de politiques tournées vers l'exportation ont connu en général une croissance plus rapide que ceux dont les politiques plus autarciques entravent l'intégration et découragent la concurrence. Dans ces pays, l'augmentation du revenu par habitant s'est accompagnée d'une baisse spectaculaire du taux de pauvreté.



Commerce, croissance et réduction de la pauvreté¹

Depuis longtemps, les économistes ont pu observer que les pays et les régions liés par des institutions, une monnaie ou des poli-

¹Cette section provient de la publication suivante : Andrew Berg and Anne Krueger, 2003, «Trade, Growth, and Poverty: A Selective Survey», dans *Annual World Bank Conference on Development Economics 2003: The New Reform Agenda*, édité par Boris Pleskovic et Nicholas Stern (New York et Washington : Oxford University Press et Banque mondiale). La version sous forme de document de travail est disponible sur le site Internet du FMI : www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp0330.pdf.

tiques communes et bénéficiant d'un accès relativement libre à leurs marchés réciproques ont tendance à converger à terme vers des niveaux de revenu similaires. Par exemple, entre 1960 et 1982, les revenus des régions ou pays pauvres ont convergé vers ceux des plus riches à un taux d'environ 2 % par an aux États-Unis et dans différentes parties de l'Europe, ainsi que parmi les membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). En effet, les pays et régions pauvres ont généralement bénéficié d'une croissance plus rapide que leurs voisins plus riches avec lesquels ils entretiennent d'étroites relations.

Il est vraisemblable que l'ouverture commerciale, c'est-à-dire la possibilité pour les nationaux et les étrangers d'entretenir des relations commerciales sans contraintes artificielles (telles que les tarifs douaniers ou les contingents), ait joué un rôle dans le processus de convergence en facilitant la spécialisation et en favorisant la concurrence et le transfert de connaissances.

Néanmoins, on a pu aussi observer que les pays ayant une forte activité commerciale ont en général de bonnes institutions et des politiques macroéconomiques efficaces, ce qui soulève un débat du type «l'œuf ou la poule» sur le point de savoir lequel est la cause de l'autre. Les bonnes institutions et les politiques efficaces que l'on associe généralement au développement du commerce jouent-elles un rôle de stimulation de la croissance plus important que ce dernier? Le commerce encourage-t-il la croissance ou bien est-ce l'inverse? Dernière question, qui n'est pas la moins importante : une croissance tirée par le commerce élève-t-elle le niveau de vie des pauvres ou accroît-elle l'inégalité des revenus, rendant les pauvres plus pauvres et les riches plus riches?

Le commerce est un élément déterminant de la croissance.

Un certain nombre de régressions portant sur plusieurs pays ou sur un panel qui ont tenté de démêler les effets des différents facteurs sur les taux de croissance et d'établir le sens de la relation de causalité ont apporté la preuve que l'ouverture commerciale est étroitement liée à l'accélération de la croissance économique. Ceci se vérifie, que l'ouverture soit mesurée en termes de la politique commerciale d'un pays (obstacles tarifaires et non tarifaires) ou de ses résultats (ratio de la somme des exportations et des importations

au PIB). Cette relation se voit même renforcée lorsque l'on remplace le PIB en termes absolus par le PIB en parité de pouvoir d'achat, éliminant de ce fait l'effet des différences internationales entre les prix des biens non échangés.

Aucune de ces deux mesures de l'ouverture ne s'avère toutefois vraiment satisfaisante. En effet l'analyse des différentes politiques de restriction du commerce pose des problèmes délicats. Des tarifs douaniers qui sont bas en moyenne peuvent masquer des restrictions visant des produits essentiels. Les obstacles non tarifaires sont particulièrement difficiles à mesurer. Ils peuvent en effet revêtir différentes formes, par exemple une politique de change discriminatoire qui offre aux exportateurs un taux de change plus élevé que celui accordé aux importateurs; l'incertitude qui provient des retards engendrés par les formalités de douane; enfin, la protection contingente (lorsqu'un pays menace de restreindre certaines importations en cas de forte pénétration de celles-ci, en appliquant par exemple des dispositions antidumping ou des mesures de sauvegarde). Les normes phytosanitaires, sanitaires et techniques peuvent également être utilisées à des fins protectionnistes. L'impact de telles mesures est extrêmement difficile à quantifier.

Malheureusement, la seconde mesure de l'ouverture (la somme des exportations et des importations en pourcentage du PIB) est elle aussi imparfaite. En effet, elle reflète non seulement l'ouverture au commerce d'un pays, mais également son niveau de développement économique, des facteurs géographiques tels que la distance entre ce pays et ses partenaires commerciaux, ou encore sa dotation en ressources.

Néanmoins, les études de cas confortent l'argument selon lequel la libéralisation du commerce élèverait le taux de croissance. Bien que l'ouverture au commerce ne garantisse pas une croissance plus rapide, tous les pays qui ont décollé économiquement au cours des vingt dernières années ont inclus une ouverture commerciale dans leur série de réformes. En 1978, deux études capitales ont analysé les phases qu'ont traversées les pays en cours de libéralisation lorsqu'ils sont passés du remplacement des importations à une politique commerciale tournée vers l'extérieur (c'est-à-dire sans biais contre

l'exportation)². Ces travaux décrivent comment les distorsions provoquées par diverses mesures protectionnistes se sont répercutées dans l'économie, le plus souvent d'une manière imprévue ou indésirable, et elles montrent comment les exportations et la croissance ont réagi face à une libéralisation commerciale massive et à des politiques macroéconomiques appropriées. Une vaste étude de la Banque mondiale qui analysait la conception, la mise en œuvre et les résultats de 36 épisodes de libéralisation commerciale dans 19 pays de 1946 à 1986, a permis d'établir que des efforts vigoureux et soutenus de libéralisation entraînent une croissance rapide des exportations et du PIB réel³.

Une étude effectuée en 1999⁴ a montré que, parmi des économies relativement fermées, les plus pauvres ont connu la croissance la plus lente entre 1960 et 1985 mais que le faible niveau du revenu initial n'était *pas* en corrélation avec le ralentissement ultérieur de la croissance quand l'économie s'ouvrait. En effet, dans les économies fermées, un revenu initial faible réduit les avantages potentiels issus des économies d'échelle mais l'ouverture commerciale surmonte ce problème en permettant l'accès à des marchés plus vastes.

Des études microéconomiques plus récentes décrivent plusieurs voies par lesquelles l'ouverture mène à un accroissement de la productivité : on peut citer à titre d'exemple l'importation de machines et d'équipements qui s'accompagne en général d'un transfert de savoir-faire. D'autres études montrent que la concurrence des importations réduit les marges et augmente le taux de rotation des entreprises et l'innovation.

²Jagdish N. Bhagwati, 1978, *Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*, Vol. 11, *Foreign Trade Regimes and Economic Development* (Cambridge, Massachusetts: Ballinger); et Anne O. Krueger, 1978, *Liberalization Attempts and Consequences*, Vol. 10, *Foreign Trade Regimes and Economic Development* (Cambridge, Massachusetts: Ballinger).

³Armeane M. Choksi, Demetris Papageorgiou, and Michael Michaely, 1991, *Liberalizing Trade*, Vol. 7, *Lessons of Experience in the Developing World* (Cambridge, Massachusetts, and Oxford: Blackwell).

⁴Alberto F. Ades and Edward L. Glaeser, 1999, «Evidence on Growth, Increasing Returns, and the Extent of the Market», *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114 (August), p. 1025–45.

Le commerce complète les autres réformes. Une grande partie des données relatives aux effets de l'ouverture sur la croissance prêle le flanc à la critique selon laquelle les effets de l'ouverture n'ont pas été isolés de ceux d'un environnement institutionnel favorable ni des répercussions d'autres réformes souvent mises en œuvre en même temps. Ainsi, dans les études de cas et les comparaisons avant-après l'ouverture, les effets de la libéralisation commerciale sont difficiles à distinguer de ceux de la stabilisation macroéconomique, de la libéralisation intérieure des prix, des changements du régime de change et du taux de change, de la libéralisation du compte de capital, de la réforme des filets de protection sociale et d'une multitude d'autres mesures.

Pour interpréter le rôle de la réforme commerciale en le distinguant des autres aspects de la politique entreprise, il faut faire la distinction entre les conditions préalables, les mesures complémentaires souhaitables et les retombées bénéfiques de la réforme. Il y a peu de conditions préalables, c'est-à-dire de réformes en l'absence desquelles l'ouverture commerciale serait une mauvaise idée, et il existe plusieurs raisons pour lesquelles l'ouverture du commerce pourrait favoriser d'autres réformes. L'ouverture offre en effet beaucoup de possibilités de retour d'informations en ce qui concerne les effets des différentes politiques sur la productivité et la croissance. Par exemple, la concurrence avec des entreprises étrangères peut révéler l'inefficacité de certaines politiques industrielles. Elle accroît le produit marginal des réformes complémentaires, dans la mesure où la consolidation de l'infrastructure, du réseau téléphonique, routier et portuaire permet au secteur exportateur d'améliorer ses performances. La libéralisation augmente aussi la productivité des entreprises qui produisent des biens destinés au marché intérieur. En outre, elle peut changer la dynamique de la réforme politique en obtenant des appuis dans l'opinion pour d'autres réformes.

La croissance réduit la pauvreté. De 1978 à 1998, la proportion de personnes extrêmement pauvres dans le monde, c'est-à-dire celles qui vivent avec moins de deux dollars de 1985 par jour, s'est nettement réduite, passant de 38 à 19 %. En raison de la croissance démographique, la baisse du nombre absolu de personnes pauvres est moins marquée mais n'en est pas moins spectaculaire, passant de 1,4 à 1 milliard. Cette diminution serait presque entièrement

imputable à la croissance plutôt qu'aux changements ayant affecté la répartition des revenus.

L'histoire de la Chine et celle de l'Inde illustrent cette découverte. En Chine, de 1980 à 1992, le revenu par habitant a augmenté de 3,6 % par an pendant que les disparités de revenus s'intensifiaient de manière significative (le coefficient de Gini de la Chine est passé de 0,32 à 0,38). Néanmoins, le nombre de personnes vivant avec moins de deux dollars par jour a baissé d'environ 250 millions puisque la croissance rapide des revenus a compensé les effets de l'accroissement des inégalités. Pour que l'inégalité des revenus annule les effets de la forte croissance, il aurait fallu qu'elle augmente au moins deux fois plus vite qu'elle ne l'a fait. De même, l'incidence de la pauvreté en Inde a connu une baisse spectaculaire, passant de 35 % de la population en 1987/88 à 23 % en 1999/2000; elle aurait même pu tomber à 21 % dans les années 90 si les revenus avaient augmenté proportionnellement à la croissance; mais, comme en Chine, la diminution de la pauvreté absolue s'est accompagnée d'un accroissement de l'inégalité des revenus.

Quant à savoir si la croissance alimentée par le commerce profite davantage aux pauvres qu'aux autres groupes sociaux, aucun schéma très net ne se dégage des nombreuses études consacrées aux différents épisodes de libéralisation. Cela n'est guère surprenant puisque la libéralisation peut modifier les prix relatifs et les mesures incitatives dans l'ensemble de l'économie. On peut néanmoins proposer quelques généralisations. La libéralisation commerciale tend à réduire les rentes de monopole et le rôle des relations avec le pouvoir bureaucratique et politique. Dans les pays en développement, elle peut contribuer à une hausse du salaire relatif des travailleurs peu qualifiés. Les consommateurs pauvres profitent de la baisse des prix qui suit souvent la libéralisation commerciale. En règle générale, ce sont les pauvres qui sont les plus touchés, à la fois de manière positive et négative, par les répercussions de la libéralisation du commerce des produits agricoles, étant donné que la plupart des personnes démunies vivant dans les pays en développement exercent des activités agricoles à petite échelle. Mais, encore une fois, le total des bienfaits de la croissance pour la réduction de la pauvreté est supérieur à son impact sur la répartition du revenu. Il est bon de rappeler qu'il en va de même pour la croissance entraînée par l'innova-

tion technique et que personne n'a jamais soutenu sérieusement qu'il fallait faire obstacle au progrès technique au motif que les avantages qu'il engendre pourraient être distribués de manière inégale.



Les préoccupations des pays en développement

Malgré les faits qui permettent d'affirmer que la libéralisation commerciale va probablement profiter aussi aux pays les plus pauvres et les moins développés, elle soulève souvent chez eux des préoccupations qu'il convient de prendre en compte si l'on veut arriver à les persuader de participer activement aux négociations commerciales multilatérales. Outre leurs inquiétudes relatives aux bouleversements qui risquent d'affecter les agriculteurs et les ouvriers, ces pays redoutent les répercussions que la libéralisation commerciale aura sur la balance des paiements, les comptes budgétaires et les termes de l'échange. Leurs craintes concernent principalement les points suivants : la baisse éventuelle des recettes d'exportation si l'érosion des préférences met celles-ci en concurrence avec les produits exportés par des producteurs à moindre coût; la perte de recettes publiques en cas d'élimination des tarifs douaniers sur les importations; enfin, la hausse des prix mondiaux des produits alimentaires importés si les subventions agricoles sont supprimées.

L'érosion des préférences⁵. Un grand nombre de pays en développement bénéficient actuellement de préférences commerciales sous forme de tarifs douaniers très bas ou nuls sur leurs exportations destinées à des pays plus riches. Le Système généralisé de préférences procure à une vaste gamme de produits émanant de 144 pays et territoires un accès préférentiel aux marchés de l'OCDE. De surcroît, les membres du groupe des États de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique jouissent d'un accès préférentiel plus facile aux marchés de l'UE, tandis que les

⁵Cette section est tirée de l'article suivant : Katerina Alexandraki and Hans Peter Lankes, 2004, «The Impact of Preference Erosion on Middle-Income Developing Countries», document de travail du FMI 04/169, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp04169.pdf.

exportations en provenance des pays les moins développés bénéficient, à l'exception du sucre, des bananes et du riz, d'un accès quasiment libre de droits et de contingents, non seulement aux marchés de l'UE dans le cadre de l'initiative «Tout sauf les armes», mais aussi à ceux de plusieurs autres pays de l'OCDE grâce à des programmes du même type. Les pays africains disposent d'un accès préférentiel aux marchés des États-Unis en vertu de l'Africa Growth and Opportunity Act (loi pour la croissance et les possibilités économiques en Afrique). Comme les pays de l'OCDE réduisent leurs tarifs douaniers sur les importations provenant de l'ensemble de leurs partenaires commerciaux selon la clause de la nation la plus favorisée édictée par l'OMC, la valeur de ces préférences commerciales va diminuer bien que cette réduction puisse être compensée en partie par l'expansion du marché et la hausse des prix mondiaux. Redoutant la perte de cet avantage, certains pays en développement, dont les exportations pourraient périr face à une concurrence renforcée sur leurs principaux marchés, résistent aux efforts que déploie l'OMC pour abaisser les tarifs douaniers et les contingents en général, dans un conflit qui met en jeu les intérêts opposés des divers groupes de pays en développement.

Les conséquences de l'érosion des préférences en dehors de l'OCDE devraient être moins fortes et plus progressives. Même si les avantages des accords commerciaux régionaux, qui prévoient l'abaissement (ou la suppression) des obstacles au commerce entre les pays membres, devaient être abaissés à mesure que les régions réduiraient leurs tarifs douaniers extérieurs communs dans le cadre de la libéralisation, le commerce intrarégional représente seulement une faible part des exportations de la plupart des pays en développement (à l'exception des pays d'Asie du Sud-Est). De plus, l'OMC accorde un «traitement spécial et différentiel» aux pays en développement qui vont probablement négocier une diminution plus progressive de leurs barrières commerciales dans le cadre d'accords multilatéraux.

Même si l'on se base sur des hypothèses assez prudentes, l'ampleur du choc potentiel, dans un scénario réaliste de libéralisation, serait faible dans l'ensemble : entre 0,5 et 1,2 % seulement des exportations totales de 76 pays à revenu moyen étudiés par Alexandraki et Lankes seraient touchées, en fonction de l'élasticité de l'offre d'exportation. Cet effet est également susceptible de s'étaler dans le temps conformé-

ment aux calendriers de libéralisation établis dans le cadre du Cycle de Doha ou d'autres réformes commerciales. Cela devrait permettre aux pays de planifier plus facilement leur ajustement.

Cependant, les chocs pourraient s'avérer lourds de conséquences pour un petit groupe de pays caractérisé par des secteurs d'exportation peu diversifiés, une forte dépendance vis-à-vis des marchés de l'UE et des États-Unis et des cadres macroéconomiques fragiles (par exemple les économies de petites îles). Il faut toutefois considérer les pertes potentielles d'exportations dans un contexte macroéconomique national plus large qui comprend d'autres sources de recettes pour le compte des transactions courantes, telles que le tourisme.

Les pays en développement à revenu moyen qui sont les plus exposés à l'érosion des préférences sont les exportateurs de sucre, de bananes et, dans une moindre mesure, de textiles et de vêtements. Le sucre et les bananes représentent en effet les trois quarts des marges de préférence actuelles (différences entre le tarif douanier de la nation la plus favorisée et le tarif douanier préférentiel pour un produit donné) pour les pays dont la marge totale dépasse 5 % de la valeur de leurs exportations.

Cela signifie manifestement que la discussion sur les mesures à prendre, ainsi que toute l'aide destinée aux pays devant supporter des coûts d'ajustement, doit cibler ces trois produits et les pays qui en dépendent. Cela signifie aussi que les réformes affectant les régimes appliqués au sucre et aux bananes dans les pays de l'OCDE, qui se déroulent essentiellement en dehors des négociations commerciales multilatérales, jouent un rôle plus important pour l'érosion des préférences que le Cycle de Doha.

La hausse des prix des importations alimentaires⁶. Les marchés mondiaux des produits agricoles sont gravement faussés par les tarifs douaniers et les subventions, y compris les subventions à l'exportation, utilisées par de nombreux pays industrialisés pour protéger leurs producteurs agricoles. Or, cette politique s'avère fort coûteuse pour les pays de l'OCDE eux-mêmes : en effet, presque toutes les

⁶Cette section est tirée de l'article suivant : Stephen Tokarick, 2003, «Measuring the Impact of Distortions in Agricultural Trade in Partial and General Equilibrium», document de travail du FMI 03/110, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03110.pdf.

études empiriques montrent que la majeure partie des coûts représentés par les aides à l'agriculture échoit au pays qui adopte ce type de politique. Toutefois, en réduisant artificiellement les coûts de production, les aides à l'agriculture peuvent également rendre les denrées alimentaires produites dans les pays à faible revenu non compétitives par rapport à celles qui sont importées. Le FMI et la Banque mondiale ont tous deux demandé aux pays de l'OCDE de cesser d'accorder à leurs secteurs agricoles des aides qui faussent le commerce. En 2002, à l'occasion du Sommet mondial sur le développement durable, les dirigeants mondiaux ont réclamé la réduction, voire à terme la suppression, des aides à l'agriculture dans les pays riches, en particulier sur les produits qui sont exportés par des pays en développement. En effet, il est ressorti d'un large consensus que les politiques d'aide à l'agriculture menées au sein des pays de l'OCDE portaient atteinte aux intérêts des pays en développement.

Il ne fait aucun doute que la suppression des subventions agricoles permettrait d'accroître le revenu réel dans le monde et dans les pays en développement considérés en tant que groupe. Mais on oublie parfois que les subventions profitent en fait à certains pays en voie de développement pauvres en faisant baisser les prix mondiaux de certains produits agricoles. Par conséquent, les consommateurs des pays en développement, ainsi que ces pays dans leur ensemble s'ils sont importateurs nets de ces produits, tirent profit des subventions et pourraient pâtir de leur suppression. Les pays qui sont importateurs nets de céréales et de produits laitiers (le Moyen-Orient et l'Afrique) risquent en particulier d'être très durement touchés par la libéralisation; néanmoins, l'augmentation des prix constatée par Tokarick dans la plupart des 79 pays qu'il a étudiés était faible, touchant moins de 2 % des importations concernées.

Alors que les consommateurs ont pu profiter des importations à bas prix, les producteurs nationaux en ont souffert car ils ne pouvaient pas rivaliser avec celles-ci. La pauvreté étant concentrée dans les zones rurales, les bas prix des produits agricoles ont frappé les pauvres de manière disproportionnée. Ils ont aussi affecté les pays en développement exportateurs de produits dont les prix sont réduits artificiellement par les subventions à la production dans les pays industrialisés. Ces pays en développement pourraient connaître

un accroissement de leurs recettes d'exportation nettes si les subventions étaient supprimées.

La perte de recettes fiscales⁷. Les recettes fiscales sur le commerce sont devenues moins importantes au cours des vingt dernières années en raison de la réduction des tarifs douaniers, mais elles restent une source capitale de financement pour le gouvernement dans un grand nombre de pays à revenu faible ou moyen, où elles représentent généralement un cinquième de la totalité des recettes fiscales et souvent davantage. Compte tenu de l'importance de la diminution des recettes relatives aux tarifs douaniers du fait de la libéralisation commerciale, ces pays devront peut-être trouver d'autres sources de financement public.

Les recherches effectuées par le FMI au sujet des effets de la libéralisation commerciale sur les recettes de 125 pays de 1975 à 2000 ont apporté des éclaircissements sur la nature et l'ampleur de ce problème. Au cours des deux dernières décennies, la tendance à la libéralisation du commerce a entraîné dans les pays à faible revenu une perte de recettes fiscales tirées du commerce qui représentait quelque 2,5 % du PIB, soit près d'un sixième de leurs recettes fiscales totales, tandis que la perte pour les pays à revenu élevé ou moyen était moins prononcée mais tout de même significative. Si les impôts intérieurs ont généralement compensé la perte de recettes fiscales sur le commerce dans les pays à revenu élevé ou moyen, les rentrées fiscales intérieures en pourcentage du PIB n'ont pas augmenté en moyenne dans les pays à faible revenu durant la période considérée.

Ces résultats ne signifient certainement pas que ces pays ont eu tort d'entreprendre des réformes commerciales qui réduisent leurs recettes fiscales, mais ils portent à croire que la coordination entre la libéralisation commerciale et le renforcement des systèmes fiscaux internes a été très insuffisante et que la question de ces recettes mérite une plus grande attention que celle dont elle a bénéficié jusqu'ici.

⁷Cette section est basée sur l'article de Thomas Baungsgaard et Michael Keen, 2005, «Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization», document de travail du FMI 05/112, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05112.pdf; et sur celui du Département des finances publiques du FMI, 2005, «Dealing with the Revenue Consequences of Trade Reform», www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/021505.htm.

Près de la moitié des pays à faible revenu qui avaient réduit leurs tarifs douaniers et subi par conséquent une perte des recettes y afférentes au cours des vingt dernières années ont retrouvé à partir d'autres sources moins de 70 % des rentrées perdues. Cependant, certains pays à faible revenu tels que le Malawi, l'Ouganda ou le Sénégal ont réussi à compenser la totalité des recettes fiscales perdues qui provenaient du commerce. Dans tous ces cas, une partie significative des recettes nouvelles provenait du renforcement des impôts indirects sur la consommation intérieure, en général les droits d'accise et la TVA (taxe sur la valeur ajoutée). Le rendement de l'impôt sur le revenu était également meilleur dans ces trois États que dans les autres pays à faible revenu qui ne sont pas parvenus à compenser leurs pertes. Dans de nombreux cas, les États ont pu reconstituer leurs recettes en déployant un vaste effort de réforme. Ainsi, au Sénégal, le programme mis en œuvre avec le soutien du FMI en 1999–2000 comportait une importante simplification de la structure tarifaire du pays, ainsi que l'unification des multiples taux de TVA.

Ces exemples de réussite prouvent que les difficultés rencontrées sont davantage politiques que techniques : il faut que les responsables politiques s'impliquent fortement dans la réforme des systèmes fiscaux intérieurs. On peut tirer de leur expérience des leçons enrichissantes. La libéralisation elle-même peut limiter la perte de recettes, voire augmenter les recettes nettes à tel point que cela aiguillonne la croissance et les importations, surtout si les barrières non tarifaires sont levées, puisque leur suppression entraîne une hausse des recettes. Mais dans le cadre d'une réforme plus profonde des tarifs douaniers, le redressement des recettes demande aussi un effort déterminé et persévérant, qui se poursuit sur plusieurs années, afin d'élargir la base d'imposition, d'éliminer les exonérations fiscales, de simplifier la structure des taux et d'améliorer l'administration des recettes. La consolidation du système de taxes sur la consommation intérieure par la mise en place d'impôts indirects et en particulier l'instauration d'un taux unique de TVA à assiette large peut avoir un rôle décisif à jouer à cet égard; l'amélioration du recouvrement de l'impôt sur le revenu peut quant à elle contribuer de manière décisive à la reconstitution des recettes.



Faciliter la marche vers la libéralisation⁸

Même si les pays en développement doivent, à long terme, profiter de leur libéralisation commerciale et de celle des autres pays, certains d'entre eux pourraient d'abord être confrontés à des coûts d'ajustement. Il se peut également qu'ils aient du mal à respecter certains de leurs engagements, en ce qui concerne notamment la mise en place de systèmes pour surveiller et garantir la protection des brevets et des autres droits de propriété intellectuelle, le respect des normes sanitaires restrictives relatives par exemple à la fumigation des fruits et légumes exportés, la mise en conformité de ces produits avec les codes de normalisation internationaux et la modernisation des procédures douanières. En outre, leurs capacités de réglementation et de surveillance sur le plan intérieur pourraient être dépassées par l'ouverture des marchés aux services financiers transfrontaliers.

Les partenaires commerciaux riches des pays en développement peuvent aider ceux-ci à faire face à leurs obligations les plus lourdes ou à les alléger, tandis que les institutions financières internationales et les autres bailleurs de fonds sont en mesure de fournir une assistance technique au titre du mécanisme «aide contre commerce», qui comprend un renforcement des capacités, un soutien à la réforme des institutions et un appui financier destiné à compenser les coûts d'ajustement.

L'assistance technique. En août 2004, «l'accord-cadre» du Cycle de Doha demandait au FMI et aux autres agences internationales de fournir une assistance technique pour faciliter le commerce. Le FMI apporte une assistance en matière de modernisation de l'administration des douanes et de réforme des tarifs douaniers. L'assistance technique du FMI dans le domaine de l'administration des douanes est de nature stratégique et vise à fournir un cadre d'ensemble pour les réformes tout en exerçant une surveillance continue tandis que

⁸Cette section est tirée, entre autres, des travaux suivants : Aaditya Mattoo and Arvind Subramanian, 2004, «The WTO and the Poorest Countries: The Stark Reality», document de travail du FMI 04/81, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp0481.pdf; Département de l'élaboration et de l'examen des politiques du FMI, 2004, «Fund Support for Trade-Related Balance of Payments Adjustments», www.imf.org/external/np/pdr/tim/2004/eng/022704.htm; services du FMI et de la Banque mondiale, 2005, «Doha Development Agenda and Aid for Trade», www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/091905.htm.

les autres donateurs accordent une aide pour des aspects plus spécifiques. En principe, l'assistance technique en matière de politique commerciale se concentre sur les questions fiscales au sens large en ne se limitant pas seulement aux tarifs douaniers afin d'aider les différents pays à consolider la perception des impôts internes en vue de compenser la perte de recettes commerciales due à la réduction des tarifs douaniers. Sur la base des travaux déjà réalisés au cours des dernières années, le FMI examine l'impact fiscal de la réduction des tarifs douaniers dans les pays pauvres en appliquant différents scénarios envisageables pour le Cycle de Doha, dont l'objectif consiste à aider ces pays suffisamment tôt et de manière proactive.

En coopération avec d'autres partenaires internationaux, le FMI s'est engagé dans un effort commun pour promouvoir la réforme des régimes commerciaux dans le cadre des stratégies de réduction de la pauvreté et pour apporter une assistance technique et un renforcement des capacités en matière de commerce. Au cœur de ce programme figure l'engagement du FMI dans le Cadre intégré (ou CI), une initiative conjointe de six agences (le FMI, le Centre du commerce international, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, le Programme des Nations Unies pour le développement, la Banque mondiale et l'Organisation mondiale du commerce) organisée avec la participation de bailleurs de fonds bilatéraux et de certains pays en développement. Le CI coordonne la préparation des Études diagnostiques sur l'intégration du commerce (encadré page 16) dans les pays en développement, celles-ci étant en général effectuées sous la direction de la Banque mondiale avec des contributions provenant du FMI et d'autres agences.

Ces études déterminent les priorités pour les politiques et l'assistance (la «matrice d'action») qui sont ensuite réexaminées dans des ateliers rassemblant le gouvernement, le secteur privé et la société civile en vue de les intégrer dans les stratégies nationales de développement et de réduction de la pauvreté. Les matrices d'action sont présentées aux donateurs pour obtenir des fonds si nécessaire, mais le CI dispose lui aussi d'une petite capacité de financement pour les projets de renforcement des capacités qui nécessitent un suivi rapide.

Le mécanisme d'intégration commerciale. En 2004, le FMI a mis en place son mécanisme d'intégration commerciale (MIC) qui vise à aider les pays dont les exportations subissent une baisse temporaire

en raison de la libéralisation commerciale mise en œuvre par d'autres pays : par exemple, l'érosion des préférences commerciales ou l'expiration des contingents en 2005 en vertu de l'accord de l'OMC sur les textiles et les vêtements. Les membres du FMI peuvent également recevoir une aide financière dans le cadre du MIC s'ils connaissent des problèmes de balance des paiements dus à l'augmentation de la facture des importations alimentaires qui résulte de la réduction des subventions agricoles dans les pays industrialisés. Pour la plupart des pays, ces problèmes de balance des paiements seraient vraisemblablement bénins et ils pourraient être compensés en fin de compte par les effets positifs d'une plus grande ouverture commerciale, mais ils risquent d'être plus difficiles à court terme pour certains pays. Les deux premiers pays ayant bénéficié de l'assistance financière prévue par le MIC étaient le Bangladesh en 2004 et la République Dominicaine en 2005. D'autres mécanismes de prêt du FMI peuvent aussi accorder un soutien financier dans le domaine du commerce.

Le Programme de facilitation du commerce. Avec ce programme, la Banque mondiale a à la fois approfondi son travail d'analyse et augmenté les prêts accordés à des pays pour les aider à profiter de l'intégration commerciale. De nouveaux prêts seront mis à disposition pour investir dans les ports, les routes et les autres infrastructures nécessaires ainsi que pour réformer les procédures douanières et certaines institutions liées au commerce. La Banque mondiale soutient les efforts des pays souhaitant améliorer leur compétitivité au niveau international, par exemple en proposant une reconversion à des travailleurs et en les aidant financièrement à conserver leur niveau de revenu pendant qu'ils se forment à des activités tournées vers l'exportation. Par ailleurs, la Banque mondiale est en train de mettre en place un Partenariat mondial pour la facilitation du transport et du commerce.

L'expansion du mécanisme «aide contre commerce». En 2005, le Comité du développement, organe consultatif représentant les pays membres du FMI et de la Banque mondiale, a approuvé les propositions demandant d'augmenter l'assistance aux pays pauvres afin de les aider à surmonter leurs problèmes d'infrastructure et les autres contraintes sur l'offre qui pourraient les empêcher de profiter de l'ouverture commerciale et également pour alléger les coûts d'ajustement et permettre de les gérer.

Exemples de contraintes commerciales

Les Études diagnostiques sur l'intégration du commerce (EDIC) ont identifié un certain nombre de contraintes, à la fois intérieures et extérieures, auxquelles doivent faire face les pays en développement les plus pauvres lorsqu'ils tentent d'accroître leurs importations et leurs exportations. Par exemple, les exportations d'un pays peuvent être non compétitives en raison d'un taux de change surévalué, de coûts de transport, d'électricité et d'eau trop élevés ou encore d'infrastructures routières et portuaires inadaptées ainsi que de procédures douanières inefficaces, le tout ralentissant les livraisons. Il se peut que les producteurs ne soient pas en mesure d'entreprendre de nouvelles exportations ou d'investir pour augmenter leur offre en raison d'un accès limité au financement ou de taux d'intérêt trop élevés. Les autres contraintes intérieures qui découragent l'expansion commerciale sont le contrôle des changes, les taxes et surtaxes à l'importation, les contingents pour certaines exportations, les conditions requises pour le rapatriement des capitaux, les exonérations de tarifs douaniers, la dispersion des tarifs douaniers, les tarifs douaniers élevés sur les produits intermédiaires ou encore les faiblesses en matière d'institutions et de gouvernance, telles que la corruption de l'administration douanière, les retards dans les ports, l'opacité ou l'insuffisance du cadre juridique et judiciaire ainsi qu'une lourde réglementation douanière et fiscale.

Les contraintes extérieures résident dans les droits de douane élevés pour les produits agricoles sur les marchés de l'OCDE. Certaines données empiriques suggèrent que les tarifs douaniers exercent un impact négatif beaucoup plus important que les subventions des pays développés ou l'érosion des préférences. En particulier, la suppression des contingents sur les textiles et les vêtements va probablement nuire aux exportateurs actuels de ces produits qui ne seront pas en mesure de rivaliser avec les producteurs pratiquant des prix plus faibles, comme la Chine. De

Une des propositions consiste à renforcer le Cadre intégré, par exemple en attribuant un financement pluriannuel certain de 200 à 400 millions de dollars, le tout échelonné sur une période initiale de cinq ans. Une autre proposition suggère d'examiner si les mécanismes existants sont appropriés pour prendre en charge le programme aide contre commerce au niveau régional et transfrontalier. Une troisième proposition demande au FMI et à la Banque mondiale de s'engager fermement à aider les pays ayant des difficultés d'ajus-

nombreux pays en développement ont également des difficultés à se conformer à la règle du pays d'origine ainsi qu'aux normes sanitaires et phytosanitaires imposées par les pays industrialisés.

Les EDIC du Cambodge, par exemple, ont établi que les carences des procédures douanières constituent l'un des facteurs affectant la compétitivité commerciale. C'est pourquoi le Document sur la stratégie de réduction de la pauvreté — un document que les pays à faible revenu doivent remplir pour pouvoir bénéficier d'un allègement de leur dette dans le cadre de l'initiative du FMI et de la Banque mondiale en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) — pour le Cambodge comprend des mesures destinées à réduire les délais et les coûts du dédouanement. Les autorités cambodgiennes se sont engagées à simplifier le régime de tarification douanière, à harmoniser les procédures douanières et les procédures de facilitation du commerce avec les pays voisins ainsi qu'à rationaliser les responsabilités administratives concernant les inspections aux frontières. Pour responsabiliser les fonctionnaires des douanes, le Cambodge entreprend de réformer sa politique de recrutement et de rémunération et de renforcer sa législation anticorruption et son code éthique. Il diversifie également ses exportations et encourage la mise en place et le développement de nouvelles industries exportatrices grâce à des programmes de microcrédit et de formation, ainsi qu'à des investissements destinés aux infrastructures.

Tous les pays étudiés doivent se pencher davantage sur l'analyse des répercussions que le développement du commerce et sa libéralisation vont probablement avoir sur la pauvreté. Ils doivent aussi mettre en place des filets de sécurité. Le Cambodge, par exemple, va établir une stratégie permettant de diminuer progressivement les tarifs douaniers sur les importations de riz afin de réduire au minimum les pertes pour les producteurs locaux.

tement en leur fournissant une analyse, des conseils et, si nécessaire, une aide financière. La proposition de renforcer le Cadre intégré est actuellement examinée par un groupe d'étude qui se compose de pays donateurs et de pays parmi les moins avancés et qui établira en avril 2006 un rapport au sujet des réformes suggérées en matière d'organisation et de gestion. La Réunion ministérielle de l'OMC qui s'est tenue à Hong Kong en décembre 2005 a établi un programme de travail visant à définir des voies par lesquelles l'initiative aide

contre commerce pourrait être «opérationnalisée» et à définir des mécanismes de financement qui garantiraient l'obtention de fonds plus abondants.



Pourquoi la libéralisation multilatérale du commerce est si importante

Le commerce est un moteur de la croissance économique dans les pays développés tout comme dans les pays en développement. En cas de succès, le Cycle de négociations commerciales de Doha pourrait donc devenir un outil puissant pour le développement des pays les plus pauvres en leur donnant une chance d'augmenter leurs revenus et leur niveau de vie, et d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement fixés par les Nations Unies.

Les pays riches doivent jouer un rôle pour promouvoir le libre-échange en éliminant les restrictions commerciales et en offrant une assistance financière et technique aux pays pauvres qui éprouvent des difficultés à s'intégrer complètement dans le système de commerce mondial en raison de coûts d'ajustement à court terme, de contraintes liées à l'offre ou d'autres facteurs. Les pays à revenu moyen doivent réduire leurs tarifs douaniers qui affectent non seulement leur propre population, mais également les autres pays en développement. Enfin, les pays les plus pauvres, tout en bénéficiant du programme aide contre commerce et d'un délai supplémentaire pour mettre en œuvre certaines des règles de l'OMC, doivent réformer leurs régimes commerciaux et améliorer leur gouvernance et leurs institutions afin de tirer profit de la libéralisation multilatérale du commerce. Avec l'aide des bailleurs de fonds et des institutions financières internationales, ces pays devront intégrer les réformes de leur politique commerciale dans leur stratégie nationale de développement et de réduction de la pauvreté.

Le succès du Cycle de Doha ne dépend pas de la seule responsabilité des pays riches. En effet, les pays en développement, puisqu'ils votent à l'OMC, seront les acteurs principaux de leur futur. Tous les pays devront faire preuve de volontarisme et de détermination afin que le Cycle de Doha débouche sur des conclusions satisfaisantes.

La collection des Dossiers économiques

1. *Growth in East Asia: What We Can and What We Cannot Infer.* Michael Sarel. 1996.
2. *Does the Exchange Rate Regime Matter for Inflation and Growth?* Atish R. Ghosh, Anne-Marie Gulde, Jonathan D. Ostry, and Holger Wolf. 1996.
3. *Confronting Budget Deficits.* 1996.
4. *Fiscal Reforms That Work.* C. John McDermott and Robert F. Wescott. 1996.
5. *Transformations to Open Market Operations: Developing Economies and Emerging Markets.* Stephen H. Axilrod. 1996.
6. *Why Worry About Corruption?* Paolo Mauro. 1997.
7. *Sterilizing Capital Inflows.* Jang-Yung Lee. 1997.
8. *Why Is China Growing So Fast?* Zulu Hu and Mohsin S. Khan. 1997.
9. *Protecting Bank Deposits.* Gillian G. Garcia. 1997.
10. *Deindustrialization—Its Causes and Implications.* Robert Rowthorn and Ramana Ramaswamy. 1997.
11. *Does Globalization Lower Wages and Export Jobs?* Matthew J. Slaughter and Phillip Swagel. 1997.
12. *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth.* Vito Tanzi and Hamid Davoodi. 1998.
13. *Fixed or Flexible? Getting the Exchange Rate Right in the 1990s.* Francesco Caramazza and Jahangir Aziz. 1998.
14. *Lessons from Systemic Bank Restructuring.* Claudia Dziobek and Ceyla Pazarbaşıoğlu. 1998.
15. *Inflation Targeting as a Framework for Monetary Policy.* Guy Debelle, Paul Masson, Miguel Savastano, and Sunil Sharma. 1998.
16. *Should Equity Be a Goal of Economic Policy?* IMF Fiscal Affairs Department. 1998.
17. *La libéralisation des mouvements de capitaux : aspects analytiques.* Barry Eichengreen, Michael Mussa, Giovanni Dell’Ariccia, Enrica Detragiache, Gian Maria Milesi-Ferreti et Andrew Tweedie. 1999.
18. *La privatisation dans les pays en transition : leçons de la première décennie.* Oleh Havrylyshyn et Donal McGettigan. 1999.
19. *Fonds de couverture : que savons-nous vraiment d’eux?* Barry Eichengreen et Donald Mathieson. 1999.
20. *La création d’emplois : pourquoi certains pays font-ils mieux que d’autres?* Pietro Garibaldi et Paolo Mauro. 2000.

21. *Gestion des affaires publiques et lutte contre la corruption dans les États baltes et les pays de la CEI : le rôle du FMI*. Thomas Wolf et Emine Gürgen. 2000.
22. *L'art difficile de prévoir les crises économiques*. Andrew Berg et Catherine Pattillo. 2000.
23. *Promotion de la croissance en Afrique subsaharienne : les leçons de l'expérience*. Anupam Basu, Evangelos A. Calamitsis et Dhaneshwar Ghura. 2000.
24. *Dollarisation intégrale : avantages et inconvénients*. Andrew Berg et Eduardo Borensztein. 2000.
25. *Lutter contre la pollution : écotaxes et permis négociables*. John Norregaard et Valérie Reppelin-Hill. 2000.
26. *La pauvreté rurale dans les pays en développement : orientation pour l'action publique*. Mahmood Hasan Khan. 2001.
27. *Une politique fiscale pour les pays en développement*. Vito Tanzi et Howell Zee. 2001.
28. *Aléa moral : les financements du FMI poussent-ils emprunteurs et prêteurs à l'imprudence?* Timothy Lane et Steven Phillips. 2002.
29. *Le casse-tête des retraites : impératifs et choix des régimes de retraite*. Nicholas Barr. 2002.
30. *Sous la protection de l'ombre : la croissance de l'économie souterraine*. Friedrich Schneider avec la collaboration de Dominik Enste. 2002.
31. *La restructuration du secteur des entreprises : le rôle des pouvoirs publics en temps de crise*. Mark R. Stone. 2002.
32. *Les régulateurs financiers devraient-ils être indépendants?* Marc Quintyn et Michael W. Taylor. 2004.
33. *L'éducation des enfants dans les pays pauvres*. Arye L. Hillman et Eva Jenkner. 2004.
34. *L'allègement de la dette peut-il doper la croissance des pauvres?* Benedict Clements, Rina Bhattacharya et Toan Quoc Nguyen. 2005.
35. *Réforme financière : une construction délicate*. Abdul Abiad et Ashoka Mody. 2005.
36. *Préserver la stabilité financière*. Garry J. Schinasi. 2005.
37. *L'intégration des pays pauvres dans le système commercial mondial*. 2006.
38. *Adopter un taux de change flexible : comment, quand et dans quels délais?* Rupa Duttagupta, Gilda Fernandez et Cem Karacadag. 2006.
39. *Dispositifs de responsabilisation pour les régulateurs du secteur financier*. Eva Hüpkens, Marc Quintyn et Michael W. Taylor. 2006.