

Contre le protectionnisme des pays riches

Jubilé 2010 et al.

Jagdish Bhagwati



Jagdish Bhagwati est professeur à l'université Columbia et Senior Fellow (Andre Meyer) en économie internationale au Council on Foreign Relations. Il est également Conseiller spécial sur la mondialisation à l'ONU et Conseiller extérieur auprès de l'Organisation mondiale du commerce.

TOUT EN ABAISSANT leurs barrières commerciales depuis 50 ans, les pays riches ont maintenu une politique hautement protectionniste à l'encontre des produits à forte intensité de main-d'œuvre fabriqués dans les pays pauvres. C'est un état de fait déplorable que les économistes et institutions internationales spécialistes des politiques commerciales — notamment l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), qui est devenu l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement CNUCED — constatent et dénoncent depuis longtemps. Aussi l'attention accordée récemment à cette question par les leaders du monde fait-elle ressurgir un grief qui ne date pas d'hier.

Le regain d'intérêt pour cette question est certainement opportun. Il est clair que l'abandon des mesures protectionnistes améliorerait l'accès au marché des exportations des pays pauvres et contribuerait largement à la prospérité économique de ces pays, sans laquelle aucun repli durable de la pauvreté n'est possible. Mais les questions cruciales sont celles-ci : comment peut-on parvenir à une réduction de cette protection, et sous quelle forme?

Réponse actuelle à la première question : par des discours et des condamnations; à la seconde : en accordant des préférences aux pays les plus pauvres — dits pays les moins avancés. L'Union européenne (UE) a récemment décidé de donner libre accès à son marché «pour tout sauf les armes» au groupe des 49 pays les moins avancés. Malheureusement, la première réponse est à la fois dangereuse et inadéquate, et la deuxième, la mauvaise façon d'éliminer ou de réduire le protectionnisme. On peut faire beaucoup mieux.

Discours et condamnations

À en juger par les réactions des organisations non gouvernementales (ONG) opposées aux échanges et même par les déclarations des leaders des pays pauvres au Forum économique mondial à Davos (Suisse) cette année, la tendance qu'ont les dirigeants de certaines organisations internationales (la Banque mondiale, par exemple) à montrer du doigt le protectionnisme dans les pays riches sans mentionner le protectionnisme dans les pays pauvres a ouvert la voie à la propagation d'idées fausses qui compromettent de bonnes politiques commerciales dans les pays pauvres. En même temps, les exhortations ne sont que d'une utilité limitée, comme l'histoire l'a amplement montré, amenant à confondre sentiments et politiques efficaces. Au lieu de discours et de condamnations, nous devons réfléchir à des moyens concrets de produire des résultats.

Idées fausses. Parmi les multiples idées fausses dangereuses que sèment les discours partisans, j'affectionne surtout les trois suivantes :

La protection est plus forte dans les pays riches que dans les pays pauvres. Les faits démentent cette affirmation. Les travaux des économistes Michael Finger et Ludger Schuknecht montrent que les tarifs douaniers moyens dans les pays pauvres sont encore plus élevés que dans les pays riches, et ce dans la plupart des secteurs. D'ailleurs, les mesures antidumping prises par les pays pauvres sont en train de dépasser celles prises par les pays riches.

Il ne faut pas demander aux pays pauvres d'abaisser leurs barrières commerciales quand il y en a dans les pays riches. C'est une erreur économique élémentaire, qu'illustre cette phrase célèbre de Joan Robinson, l'une des économistes les plus renommés de notre époque et disciple de l'école de Cambridge :

si votre partenaire commercial jette des pierres dans son port, ce n'est pas une raison pour en faire autant dans le vôtre. Cela peut paraître «juste», mais c'est tout simplement idiot, pour ne pas dire autodestructeur.

Le protectionnisme dans les pays riches empêche la croissance des exportations dans les pays pauvres. Un petit «oui», mais un grand «non». Tout en condamnant le protectionnisme dans les pays riches, nous ne devons pas manquer de rappeler aux pays pauvres que leurs propres politiques commerciales sont souvent la cause des piètres performances de leurs exportations et, partant, de leur économie. Il suffit de comparer les splendides résultats à l'exportation des économies est-asiatiques qui ont épousé le libre-échange (RAS de Hong Kong et Singapour, par exemple), ou neutralisé par des subventions à l'exportation (République de Corée) le biais anti-exportations de leurs régimes protectionnistes, avec les performances désastreuses de l'Inde depuis près de 40 ans. Pourtant, tous ces pays se heurtaient pratiquement aux mêmes barrières commerciales à l'étranger.

S'attaquer au protectionnisme. Même si la rhétorique anti-protectionniste peut être corrigée afin d'éviter la propagation d'idées fausses qui pourraient être fatales aux bonnes politiques commerciales dans les pays pauvres, elle ne peut pas pour autant apporter ce que nous cherchons. La protection contre les produits à forte intensité de main-d'œuvre des pays pauvres a survécu à un assaut majeur contre le protectionnisme depuis la deuxième guerre mondiale. Elle est aussi difficile à éradiquer que le chiendent.

Un moyen de le faire est, bien sûr, d'accepter un nouveau cycle de négociations multilatérales — qui serait le premier pour l'OMC. Ce n'est, après tout, qu'avec le cycle des négociations d'Uruguay que l'Accord multifibres a enfin pu être remis à plat et que le démantèlement de la protection agricole a aussi pu commencer, quand bien même lentement.

Mais, à l'instar du mouvement Jubilé 2000 (qui demandait l'allègement de la dette pour les pays les plus pauvres dès le début de l'an 2000), nous devons aussi mobiliser les segments de la société civile qui sont favorables, plutôt qu'opposés, au protectionnisme. À Seattle et ailleurs, ces groupes, parmi d'autres — notamment religieux — ont manifesté aux côtés des protectionnistes, s'identifiant aux travailleurs des pays riches qui cherchent à contenir la concurrence internationale. Mais les groupes religieux qui croient généralement dans l'existence simultanée de deux mondes, l'ici-bas et l'au-delà, devraient aussi être à même de penser simultanément au monde industrialisé et au tiers-monde.

On pourrait s'attendre à ce qu'entre tous les groupes, ils comprennent qu'ils ne doivent pas soutenir le protection-

«Nous ne devons pas manquer de rappeler aux pays pauvres que leurs propres politiques commerciales sont souvent la cause des piètres performances de leurs exportations et, partant, de leur économie.»

nisme dans les pays riches contre les pays pauvres. Ils devraient plutôt privilégier les politiques qui tiennent compte autant des travailleurs du monde industrialisé que de ceux (bien plus pauvres) du tiers-monde. Cela suppose qu'ils soutiennent le démantèlement de la protection imposée par les pays riches contre les produits à forte intensité de main-d'œuvre, mais à un rythme et avec un soutien institutionnel à l'ajustement et au recyclage qui tiennent compte des considérations humaines pour les travailleurs des pays riches dans ces activités non concurrentielles.

Avec Arvind Panagariya, professeur d'économie à l'université du Maryland et chef économiste à la Banque asiatique de développement, nous avons récemment lancé un appel (*Financial Times*, 29 mars

2001) en faveur d'un mouvement Jubilé 2010, date butoir pour l'abolition du protectionnisme dans les pays riches. Cet appel reçoit un écho grandissant, et le Secrétaire des Nations Unies Kofi Annan l'a recommandé à l'attention des ONG rassemblées lors de la Conférence de Bruxelles sur les pays les moins avancés début mai 2000. Il appartiendra aux ONG et aux mouvements religieux (au plus large sens du terme) du tiers-monde d'en assurer le succès en mobilisant leurs contreparties du monde industrialisé pour qu'elles renoncent à leur position jusqu'à présent protectionniste.

Préférences ou démantèlement de la protection

La proposition de Jubilé 2010 demande l'abolition de la protection sur la base de la nation la plus favorisée à l'encontre des produits à forte intensité de main-d'œuvre. L'alternative est la proposition de l'UE «tout sauf les armes», qui lève la protection sur une base préférentielle pour les pays les moins développés.

La deuxième solution est très inférieure. Outre les nombreuses réserves qui y sont intégrées — le Groupe de Cairns (coalition de 15 pays exportateurs de produits agricoles qui milite pour une plus grande liberté des échanges agricoles) la surnomme initiative «tout sauf les fermes» —, elle fait une distinction entre les pays pauvres, ce qui pourrait nuire aux pays qui sont juste au-dessus du seuil de pauvreté en donnant la préférence aux exportations des pays pauvres qui sont au-dessous d'eux. En outre, les préférences envoient le mauvais message aux pays les moins développés — à savoir qu'ils ne sont pas compétitifs sans béquilles —, ce qui dément les robustes performances des économies comparables d'Extrême-Orient il y a des décennies. Il vaut sûrement mieux démanteler la protection sur tous les produits à forte intensité de main-d'œuvre et faire bénéficier les pays les moins développés de programmes spéciaux et généreux d'aide et d'assistance technique. **F&D**