



Libéralisation commerciale et développement: *Quelles leçons pour l'Afrique?*

Résumé

Ce document montre que les politiques commerciales doivent être dynamiques, adaptables et distinctes entre les secteurs, et entre les différents domaines d'un secteur donné, afin de contribuer efficacement aux efforts de développement. Ainsi l'expérience asiatique a démontré qu'une politique commerciale doit éviter de donner un soutien constant et continu à l'économie dans son ensemble, comme ça a été le cas pour de nombreux pays de l'Afrique sub-saharienne. Il convient donc de rejeter la discussion restrictive et stérile sur l'ouverture et le contrôle de la politique commerciale actuelle, et de se focaliser plutôt sur la recherche de combinaisons optimales des différents instruments de la politique commerciale qui peuvent soutenir le processus de développement économique, et améliorer la compétitivité des économies nationales.

CAPC
Travail en cours

Centre Africain de
Politique Commerciale



Commission économique
pour l'Afrique

Libéralisation commerciale
et développement:
Quelles leçons pour l'Afrique?

Ce document a été élaboré par Hakim Ben Hammouda, Directeur de la Division sur le commerce et l'intégration régionale (TRID) de la Commission économique pour l'Afrique (CEA). Nous voulons remercier le Gouvernement du Canada pour son appui financier au Centre africain pour la politique commerciale, qui a rendu possible cette publication.

I. Introduction :

Jusqu'à une date récente, la relation entre libéralisation commerciale, croissance et développement ne faisait aucun doute. Un large consensus existait au sein de la littérature sur le développement, au sujet des effets positifs de la libéralisation commerciale sur la croissance et le développement économique. L'ouverture sur l'extérieur devait assurer une meilleure allocation des ressources et favoriser une orientation des investissements vers les secteurs exportateurs. Ces derniers avaient été jusque-là défavorisés par des stratégies de développement centrées sur le marché interne. Ces stratégies avaient été longtemps à l'origine d'importantes distorsions dans le fonctionnement des lois du marché dans les pays en développement. Les protections mises en œuvre depuis les années 60 s'étaient traduites par une mauvaise allocation des ressources rares et une faiblesse de la croissance et de la productivité dans ces économies. L'ouverture commerciale devait par conséquent corriger ses distorsions et favoriser une allocation optimale des ressources et des investissements. Cette option se traduirait par une relance des dynamiques de croissance et une insertion plus compétitive des économies en développement dans la globalisation.

L'unanimité sur les effets bénéfiques de la libéralisation commerciale sur la croissance et le développement remonte aux débuts des années 80 et à l'émergence du consensus de Washington. Ce consensus constituait une réponse à la crise économique que traversaient à l'époque la plupart des pays en développement et à l'éclatement de la crise de la dette. Le modèle de développement adopté par les pays en développement depuis les années 60, caractérisé par une forte intervention de l'Etat et une préférence accordée aux investissements liés au marché interne, avait atteint ses limites historiques. Faiblesse de la croissance, inefficacité des entreprises publiques, faiblesse des rendements et de la productivité des investissements, ainsi que l'éclatement de l'endettement interne et externe, étaient alors les principales manifestations de l'impasse des stratégies de développement appliquées dans une grande partie du monde en développement. Le consensus de Washington cherchait à répondre à cette crise, aider les pays en développement à résoudre la crise de la dette et retrouver les sentiers d'une croissance forte et dynamique. Les programmes d'ajustement structurel (PAS), inspirés par le consensus de Washington et appliqués avec l'appui des institutions de Bretton Woods, devaient aider ces pays à rétablir les grands équilibres macroéconomiques et à opérer les réformes de structure nécessaires pour réduire les distorsions et les rentes qui s'étaient constituées tout au long de l'histoire récente du processus de développement économique¹. Ces réformes se sont données deux grandes priorités. La première réside dans un important effort de stabilisation macroéconomique à travers une forte réduction de la demande publique et privée. Par ailleurs, cet effort de réforme s'est tourné vers les structures économiques à travers une forte réduction de l'interventionnisme étatique, afin de faire du libre jeu de l'offre et de la demande le principal moyen de formation des prix sur les différents marchés. Ces réformes cherchaient à rompre avec la logique autocentrée qui a dominé les stratégies de

¹ . Voir : John Williamson, What Washington means by policy reform, in John Williamson (editors), Latin American adjustment: how much has happened ? Institute for International Economics, Washington 1990.

développement et à favoriser une plus grande ouverture des économies sur les marchés extérieurs. Dans cette perspective, les réformes de structure vont privilégier une action sur l'offre et résorber les déséquilibres sectoriels pour relancer la production des biens exportables afin de rétablir à long terme l'équilibre de la balance des paiements. Le choix de la libéralisation des échanges extérieurs faisait donc partie d'un large mouvement de réformes visant le rétablissement des grands équilibres macroéconomiques, la relance de la croissance et l'amélioration de l'insertion internationale des pays en développement.

Or, le consensus de Washington a fait l'objet depuis quelques années d'importantes critiques. En effet, le bilan des réformes appliquées par les pays en développement est plus que mitigé². Certes, certaines économies ont réussi à diminuer leurs déséquilibres internes et externes. Cependant, les dynamiques de croissance sont restées faibles et les réformes n'ont pas été en mesure d'initier de nouveaux modes de croissance pour faire face à l'essoufflement des stratégies d'import-substitution des années 70. Par ailleurs, la compétitivité des économies sous-développées reste faible et leur dépendance vis-à-vis des exportations traditionnelles est encore marquée. Le bilan social des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) est encore plus faible. Le blocage des dynamiques de croissance a entraîné dans son sillage une baisse de la création d'emplois. Ce ralentissement, associé à une forte croissance démographique, a provoqué une augmentation rapide du chômage. La baisse de la croissance, la diminution des dépenses sociales, l'accroissement du chômage, la chute des salaires réels et la déstructuration des mécanismes de solidarité mis en place par les Etats se sont traduits par une explosion sans précédent de la pauvreté à travers la planète. Ainsi, près du quart des populations des pays en développement vivent dans le dénuement total³. Dans ces pays, un tiers de la population, soit près de 1,3 milliards de personnes, doit se contenter d'un revenu inférieur à un dollar par jour. Mais le plus important est le rythme de progression élevé de la pauvreté. Ainsi, entre 1987 et 1993, le nombre de personnes disposant d'un revenu inférieur à un dollar par jour a augmenté de 100 millions.

Ces résultats ont été à l'origine d'une remise en cause des fondements théoriques et des choix de développement du consensus de Washington⁴. Au niveau théorique, les travaux récents mettent l'accent sur les imperfections du marché et s'accordent à reconnaître la pluralité des formes de régulation sociale, et notamment le rôle des institutions et des conventions sociales dans la cohérence des choix individuels dans une économie décentralisée. Du point de vue des stratégies, la critique des PAS s'est accompagnée de l'émergence de nouvelles pratiques et de nouveaux choix de développement. Dès le milieu des années 80, l'UNICEF a mis en avant le concept d'ajustement à visage humain⁵. Par ailleurs, le PNUD a

² . Le bilan des programmes d'ajustement a fait l'objet de beaucoup d'études et de travaux de recherche, voir notamment :

- Lance Taylor, *Varieties of stabilization experiences. Towards sensible macroeconomics in the Third World*, WIDER/Clarendon Press, Oxford 1991.

³ . Voir notamment PNUD, *Rapport sur le Développement Humain*, 1997.

⁴ . Voir notamment :

-Joseph Stiglitz, *More instruments and broader goals : moving toward the post-Washington consensus*, WIDER, Helsinki, 1998,

-Joseph Stiglitz, *Towards a new paradigm for development: strategies, policies and processes*, UNCTAD, Geneva 1998.

⁵ . UNICEF, *Adjustment with a human face*, Oxford University Press, Oxford 1987.

développé la notion de développement humain. La Conférence des Nations Unies sur le développement et l'environnement tenue à Rio de Janeiro en 1992 a mis l'accent sur les risques écologiques qui pèsent sur l'humanité. Elle a également montré la nécessité de définir un développement durable pour assurer une croissance économique en harmonie avec l'environnement et permettre aux générations futures d'hériter d'une planète vivable. Ainsi, le développement social et l'environnement deviennent progressivement des préoccupations majeures des débats sur le développement. Ces nouvelles inquiétudes se traduiront par l'avènement d'un nouveau consensus sur le développement qui fera de la lutte contre la pauvreté le principal objectif des stratégies de développement. Ce nouveau consensus sera renforcé par l'avènement de l'initiative PPTE qui fera de l'élaboration d'une stratégie participative de lutte contre la pauvreté une condition à la réduction de la dette pour les pays pauvres. Ce consensus sera entériné par le sommet du Millénaire et l'adoption des objectifs du millénaire pour le développement. Désormais, la page du consensus de Washington, qui réduisait les stratégies de développement à la stabilisation macroéconomique, est tournée. Les nouvelles options font de la lutte contre la pauvreté et de l'amélioration de la gouvernance des économies les fers de lance du développement économique.

En dépit de ces débats et des remises en cause des choix antérieurs, l'option de la libéralisation commerciale restait cependant intacte. Le consensus au sujet des effets bénéfiques de l'ouverture des frontières sur la croissance et le développement continuait à dominer la littérature sur le développement économique. Plus particulièrement, la littérature sur le développement en Afrique est encore fortement marquée par l'hypothèse d'une corrélation automatique et positive entre l'ouverture commerciale et la croissance. Des travaux relativement récents sur les raisons de la faiblesse de la croissance des économies africaines au cours des années 90, en dépit des réformes, évoquent les contrôles excessifs sur les échanges extérieurs et le choix de stratégies de développement tournées vers le marché intérieur comme des facteurs explicatifs⁶. Les restrictions du commerce international en Afrique, qu'elles soient directes par le biais des quotas et des barrières non tarifaires, des tarifs douaniers élevés, des taxes à l'exportation ou indirectes, à travers notamment des politiques de change défavorables aux activités exportatrices, ont fait du continent une des régions les plus fermées à l'économie internationale. Par ailleurs, le décalage entre l'Afrique et le Moyen Orient, la deuxième région la plus restrictive en matière de commerce international, est plus large que celui entre le Moyen Orient et les régions les plus ouvertes comme l'Extrême Orient⁷. D'autres travaux ont cherché à mesurer l'impact de ce manque d'ouverture sur l'extérieur sur les dynamiques de croissance en Afrique. Ainsi, les restrictions ont coûté à l'Afrique, selon Easterly et Levine, près de 0,4% de croissance en moyenne par an⁸. Sachs et Warner avancent des estimations plus importantes et suggèrent que la faiblesse de l'ouverture des économies africaines sur l'extérieur s'est traduite par un manque à gagner annuel de

⁶ . Voir notamment :

-Paul Collier et Jan Willem Gunning, Explaining african economic performance, **Journal of Economic Literature**, vol XXXVII, March 1999,

-Paul Collier et Jan Willem Gunning, Why has Africa grown slowly, **Journal of Economic Perspectives**, vol 13, n°3, Summer 1999.

⁷ . David Dollar, Outward-oriented development economies really do grow more rapidly : evidence from 95 LDCs 1976-85, **Economic development and Cultural Change**, n°40, 1992.

⁸ . William Easterly et Levine Ross, Africa's growth tragedy : policies and ethnic divisions, **Quarterly Journal of Economics**, 112, 4, 1997.

croissance de 1,2%⁹. Ainsi, un consensus fort est établi sur les effets négatifs de la faible ouverture des économies africaines sur les dynamiques de croissance et par conséquent sur leur développement. De ce point de vue, il ne fait aucun doute qu'une plus grande ouverture sur les échanges extérieurs devait se traduire par une accélération de la croissance et du bien être économique. Même si le consensus de Washington a commencé à être revisité, l'hypothèse de l'ouverture commerciale a longtemps échappé à la critique et a continué à exercer une influence forte sur la réflexion et les pratiques de développement.

Ce n'est que récemment que le consensus sur la relation entre ouverture commerciale et croissance a commencé à faire l'objet d'importants débats et controverses dans le champ de l'économie du développement. Cette controverse fait suite à l'important article de Rodrik et Rodriguez¹⁰. Dans cette contribution les auteurs s'attaquent aux principaux travaux qui stipulent l'existence d'une forte corrélation positive entre ouverture sur l'extérieur et croissance économique dans les pays en développement. Rodrik et Rodriguez suggèrent que les choix méthodologiques et les séries empiriques utilisées aient exercé une influence prépondérante sur la nature des résultats et particulièrement sur la conclusion d'une relation positive entre ouverture sur l'extérieur et croissance. Ils mettent l'accent sur les limites des méthodes utilisées par les différents auteurs, et font l'hypothèse que cette relation n'est pas aussi évidente qu'on a eu tendance à le croire durant les dernières années. Au contraire, Rodrik et Rodriguez affirment dans cette importante contribution qu'il est difficile d'affirmer que la libéralisation commerciale entraîne une accélération de la croissance et du développement. Cette contribution a été à l'origine d'une importante controverse dans le champ de l'économie du développement dans la mesure où elle s'est attaquée à une question que d'aucuns pensaient définitivement réglée. Elle a eu le mérite cependant d'ouvrir le débat sur une des questions les plus importantes dans la littérature économique.

En Afrique, la contribution de Rodrik et Rodriguez est venue conforter certaines inquiétudes de la part des décideurs sur l'impact des stratégies de libéralisation commerciale sur les économies du continent. Trois évolutions sont au cœur de ses craintes. La première préoccupation est liée à l'impact des réformes sur la compétitivité des économies du continent. A ce propos, force est de constater que la libéralisation commerciale ne s'est pas traduite par l'accélération de la croissance promise et l'amélioration de l'insertion internationale de l'Afrique. Au contraire, on a enregistré une nette marginalisation de l'Afrique dans le commerce international avec une réduction sensible de sa part dans les exportations mondiales de 4,1 à 1,6% entre 1980 et 2000. Les importations du continent ont également connu une importante baisse, passant de 3,2 à 1,3% du total des importations mondiales durant la même période. La marginalisation de l'Afrique dans les échanges internationaux a également touché le secteur de matières premières, où l'Afrique s'est pourtant trouvée emprisonnée depuis le début des années 80. Ainsi, la part de l'Afrique

⁹ . Jeffrey Sachs et Andrew M. Warner, Natural resources and economic growth, **Development Discussion Paper 517 a**, Harvard Institute for International development, Cambridge, MA, 1995.

¹⁰ . Dani Rodrik et Francisco Rodriguez, Trade policy and economic growth : A skeptic's guide to the cross-national evidence, **Working Paper 7081**, National Bureau of Economic Research, April 1999.

dans les échanges internationaux de ces produits a fortement diminué passant de 8 à 4,4% entre 1980 et 2000¹¹. Ainsi, les réformes économiques et la libéralisation des échanges internationaux ne se sont pas traduites par une amélioration du positionnement international de l'Afrique et n'ont pas été en mesure de faire face à la tendance à la marginalisation croissante des économies africaines.

Un second motif d'inquiétude pour les décideurs africains est lié aux conséquences de la libéralisation commerciale sur les recettes fiscales des pays africains. Il faut rappeler que les recettes budgétaires des pays africains dépendent étroitement des recettes douanières. Entre 1999 et 2001, ces dernières ont représenté près de 34% des recettes publiques dans les pays les moins avancés (PMA) d'Afrique, ce qui représente près de 19 points de plus que pour la moyenne des pays en développement. Pour le reste des pays africains n'appartenant pas au groupe des PMA, la part des taxes douanières dans les recettes publiques (22%) est encore plus élevé que la moyenne des pays en développement (15%). De ce point de vue, la libéralisation des échanges commerciaux devrait se traduire par un important manque à gagner pour les recettes fiscales et pourrait entraîner un approfondissement des grands déséquilibres macroéconomiques.

Le troisième motif d'inquiétude en Afrique dans le contexte de libéralisation des échanges est lié au fait que les pays développés continuent, en dépit de leurs engagements dans le cadre des négociations commerciales multilatérales, à défendre leurs produits sensibles et à protéger leurs marchés. Particulièrement, les pays développés apportent un appui important à leurs agricultures à travers les subventions à l'exportation, la protection des marchés et le soutien interne aux producteurs au moment où les pays en développement, et en particulier les pays africains, ont opéré dans le cadre des PAS d'importantes réductions à toutes les formes d'appui à leur agriculture. Le secteur industriel n'échappe pas lui aussi à cet interventionnisme des pouvoirs publics dans les pays développés à travers notamment les crêtes tarifaires et la progressivité des droits de douanes qui sont surtout appliquées à des produits intensifs en main d'œuvre et exportés par les pays en développement. Ainsi, au moment où les pays en développement ont opéré d'importantes réformes afin d'assurer une plus grande ouverture de leurs économies, la question de l'accès aux marchés des pays développés pose encore d'importantes difficultés et constitue un sujet de préoccupation majeur pour les pays en développement, et notamment les pays africains, dans le cadre des négociations commerciales multilatérales.

En ce sens, les interrogations théoriques émanant des travaux de Rodrik et Rodriguez rejoignent les inquiétudes des décideurs en Afrique pour faire de la question de l'ouverture sur l'extérieur un motif de préoccupation essentiel au cours des dernières années. Cette contribution s'inscrit dans ce débat et cherche à apporter à partir de l'expérience du développement en Afrique quelques éléments de réflexion sur les rapports entre libéralisation des échanges, croissance et développement. Certes, cette contribution n'a pas la prétention d'apporter une réponse définitive à un questionnement qui est au cœur de la réflexion

¹¹ . Voir Arvind Subramanian et Natalia Tamirisia, *Is Africa integrated in the global economy ?*, **IMF Staff Papers**, vol 50, n°3, IMF, 2003.

économique depuis de longues années. Il nous paraît cependant important d'enrichir ce débat et de l'éclairer à la lumière de l'expérience récente du développement en Afrique. En effet, cette expérience est intéressante à plus d'un titre. D'abord, la plupart des pays africains ont expérimenté durant les années 60 et 70 des stratégies de développement centrées autour du développement du marché intérieur avec une politique commerciale assez restrictive. Ces choix ont été revus à partir des années 80. Suite à l'échec de la stratégie d'import-substitution, les économies africaines se sont orientées vers une plus grande ouverture sur l'extérieur. Il serait ainsi important de questionner cette relation entre ouverture et croissance suite à la réorientation des choix de développement sur le continent à partir du début des années 80. A ce niveau, une première conclusion s'impose est que les réformes appliquées par les pays africains n'ont pas eu les effets escomptés en matière de croissance et d'amélioration de l'insertion internationale.

L'expérience africaine est aussi intéressante si on la compare à celle des pays du Sud-Est asiatique qui ont connu une forte croissance durant les trois dernières décennies et une insertion plus compétitive dans l'économie internationale en passant d'une insertion basée sur les matières premières à une insertion plus dynamique et centrée sur les produits de haute technologie. L'étude comparative de ces expériences est intéressante dans la mesure où un grand nombre de pays africains avaient dans les années 60 un niveau de développement similaire et assez proche de celui des pays asiatiques. Or, les trajectoires de ces deux groupes ont été différentes depuis cette époque. En effet, si les pays africains continuent à connaître des rythmes de croissance faible et éprouvent les plus grandes difficultés à faire face à leur marginalisation croissante dans l'économie internationale, les pays asiatiques sont devenus en peu de temps de nouvelles puissances économiques et industrielles. A ce niveau, il serait important de comprendre le poids des politiques commerciales dans ces trajectoires différentes et leur contribution dans les performances asiatiques et dans la stagnation de l'Afrique.

Dans cette contribution, nous faisons l'hypothèse, à la lumière de l'analyse comparative des expériences africaines et asiatiques, que la politique commerciale joue un rôle important dans les performances économiques des pays en développement. Cependant le débat sur cette question ne doit pas se limiter, comme c'est le cas dans la controverse actuelle, à l'examen de choix exclusifs en termes d'ouverture ou de fermeture sur les échanges internationaux. L'expérience asiatique montre que la politique commerciale ne peut se réduire à une alternative entre libéralisation ou contrôle excessif du commerce international. Au contraire, ces différents pays ont fait durant les trois dernières décennies un usage dynamique de la politique commerciale pour appuyer leurs choix de développement. Les politiques commerciales des pays asiatiques sont le résultat de combinaisons complexes entre ouverture et fermeture dont la finalité est d'aider les économies à construire leurs avantages compétitifs. Ces remarques nous permettent de faire l'hypothèse de l'existence de deux types de stratégies d'ouverture sur l'extérieur. L'une dynamique et pragmatique, qui fait peu référence aux débats théoriques et aux modes intellectuelles dans le champ de la science économique et dont la principale caractéristique est sa continuelle adaptation aux stratégies de développement et aux besoins changeants des dynamiques de croissance. *Ces politiques commerciales*

dynamiques, qui ont contribué à la forte croissance des économies asiatiques, sont le produit de combinaisons complexes entre ouverture et contrôle, parfois excessif, des relations entre l'économie nationale et l'extérieur. La nature des relations avec l'extérieur n'est, dans les stratégies dynamiques, ni définitive ni globale. Au contraire, elle est évolutive dans le temps, diversifiée selon les secteurs et différenciée au sein du même secteur. D'un autre côté, il est possible de parler de politiques commerciales passives où le rapport de l'économie nationale à l'international n'a jamais atteint cette dimension stratégique et ne contribue que faiblement à l'objectif de construction de la compétitivité des économies. C'est la perception qui a prédominé dans les économies africaines avec une politique commerciale peu évolutive et surtout appliquée de manière globale et sans discrimination, ce qui a favorisé les comportements rentiers au lieu d'appuyer la croissance et le développement.

En définitive, notre hypothèse dans cette contribution est que le débat actuel ne doit pas se cantonner à l'examen de la relation entre ouverture et croissance. Il doit, au contraire, aller au-delà de cette controverse en examinant les évolutions concrètes des politiques commerciales et leur adhésion aux stratégies nationales de développement. Ce débat pourrait être enrichi par l'examen des expériences historiques de développement et l'usage fait de la politique commerciale afin de construire la compétitivité des économies nationales. De ce point de vue, l'analyse de l'expérience des économies africaines et sa comparaison avec les choix de développement en Asie du Sud Est, pourrait apporter des enseignements importants à la controverse actuelle sur la relation entre ouverture et croissance. Plus qu'un choix exclusif, la réflexion future devrait s'orienter vers une recherche sur les combinaisons optimales entre ouverture et contrôle afin de relancer la croissance et consolider la compétitivité des économies en développement.

Cette contribution sera articulée autour de cinq points. Dans une première section, nous nous intéresserons à l'expérience d'import-substitution et aux politiques commerciales restrictives appliquées par les pays africains tout au long des années 60 et 70. La seconde section sera consacrée à l'examen de l'impact des réformes appliquées en Afrique à partir de la crise des années 80 sur la croissance et l'insertion du continent dans la globalisation. La faiblesse des résultats de ces réformes nous amènera, dans une troisième section, à nous intéresser à la controverse récente autour de la relation entre ouverture et croissance suite à la publication de l'article de Rodrik et Rodriguez. Dans une quatrième section, nous procéderons à une analyse comparative entre les expériences africaines et asiatiques afin de mieux apprécier la place de la politique commerciale et la nature de la combinaison entre ouverture et restriction dans les dynamiques de croissance et la consolidation de la compétitivité des économies en développement. Dans une dernière section, nous examinerons les possibilités laissées ouvertes à ces combinaisons dans le nouveau contexte de la libéralisation des échanges commerciaux avec l'avènement de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), et nous formulerons quelques recommandations aux décideurs en Afrique afin d'assurer une contribution dynamique des politiques commerciales dans les stratégies de développement des économies africaines.

II. Import-substitution et politiques commerciales restrictives en Afrique :

La plupart des pays en développement ont opté à partir des années 50 et particulièrement dans les années 60 et 70 pour les stratégies d'import-substitution. Ces stratégies se sont fixées pour objectif de produire localement les produits de consommation importés auparavant des pays développés. L'import-substitution était un moyen pour ces pays de lancer leur développement économique et de réduire leur dépendance par rapport aux anciennes métropoles coloniales à travers la diversification de leurs structures productives. Ces stratégies devaient commencer par la production des produits de consommation finale et remonter progressivement vers les produits intermédiaires et les biens de capital. Ces stratégies se sont accompagnées d'une politique commerciale extérieure restrictive et d'une grande protection des activités industrielles naissantes. Ces stratégies devaient ainsi consolider l'indépendance politique fraîchement acquise par certains pays en développement à travers une plus grande autonomie économique.

Dans la littérature économique, les stratégies d'import-substitution étaient justifiées à l'époque par trois arguments majeurs. Le premier est d'ordre historique et concerne l'expérience des pays qui ont lancé leur développement au cours du 18^{ième} et du 19^{ième} siècle¹². En particulier, les Etats-Unis, la France et l'Allemagne ont construit leur développement industriel dans un contexte fortement contrôlé et ont pu tirer profit d'un haut niveau de protectionnisme afin de construire des dynamiques de croissance forte. L'expérience du Japon, avec les réformes du Meiji, est une illustration des rapports positifs entre développement économique et protection des activités locales¹³. Plus récemment, l'expérience d'industrialisation rapide entamée par l'ex-URSS dans les années 30, par la Chine et la plupart des ex-pays du bloc socialiste, avait exercé un grand attrait sur les pays en développement. Ainsi, l'argument historique avait exercé une large influence dans la littérature économique et un consensus large avait alors émergé autour des effets positifs sur le développement d'une stratégie de croissance orientée vers le marché intérieur avec un haut niveau de protection.

Les stratégies d'import-substitution trouvaient également leur justification dans l'argument de l'industrie naissante développée par F. List au cours du 19^{ième} siècle, et qui a encouragé les décideurs allemands à faire de la protection un moyen privilégié pour accélérer la croissance économique et la construction d'un système économique cohérent¹⁴. L'argument de l'industrie naissante sera repris par les économistes classiques comme J. Stuart Mill et jouera un rôle important jusqu'à nos jours dans la littérature économique. Cet argument justifie le recours à la protection par un pays dans les premiers stades du développement industriel afin d'aider ses industriels à atteindre le niveau de savoir-faire moyen dans l'industrie. De manière beaucoup

¹² . Robert E. Baldwin, Openness and growth : What's the empirical relationship ?, **Working Paper 9578**, NBER, March 2003.

¹³ . Voir sur ces expériences historiques :

- Michael Clemens et Jeffrey G. Williamson, A tariff growth paradox ? Protection's impact around the world 1875-1997, **Working Paper n°8459**, NBER, September 2001,

- Kevin O'Rourke, Tariffs and growth in the late 19th century, **Economic Journal**, n° 110, 2000.

¹⁴ . Frederick List, **National system of political economy**, 1856.

plus précise, cet argument préconise le recours à un tarif extérieur durant une période transitoire où le prix des produits locaux est supérieur à celui des produits importés. Cette taxe devrait être utilisée pour financer les investissements nécessaires, notamment dans le domaine des ressources humaines, afin d'aider les produits locaux à faire face à la concurrence étrangère. L'argument de l'industrie naissante continue à jouer un rôle important dans les débats sur l'industrialisation tardive dans les pays en développement.

Le troisième argument qui avait justifié à l'époque les recours aux stratégies de développement d'import-substitution est lié à la détérioration des prix des produits de base exportés par les pays en développement depuis la crise des années 30. Cet argument a été mis en exergue par R. Prebisch, Secrétaire Général de la CEPAL et de la CNUCED, qui a insisté sur le fait que cette tendance n'était pas temporaire, s'inscrivait dans la dynamique de l'économie internationale et trouvait son explication dans la faible élasticité de la demande des produits primaires¹⁵. Afin de faire face à cette baisse structurelle des cours des produits exportés par les pays en développement, Prebisch a fortement recommandé le recours à l'industrialisation afin de transformer localement les produits exportés auparavant.

Prebisch et la CEPAL sont rapidement devenus les pères fondateurs des stratégies d'import-substitution, et la plupart des pays en développement en ont fait le cadre de référence de leurs stratégies de développement industriel. Leur mise en place s'est accompagnée d'une stratégie commerciale fortement restrictive et d'une faible ouverture sur l'extérieur. Un système complexe de protection tarifaire et non tarifaire, de contrôle de change et de licences d'importation a été mis en place dans la plupart des pays en développement afin de défendre la production locale. Par ailleurs, la plupart des pays en développement avaient également opté pour une politique de taux de change élevé afin de décourager les importations et de favoriser les produits locaux dans la concurrence avec ceux importés. Ces protections avaient alors été tolérées et acceptées comme des mesures spécifiques et différenciées en faveur des pays en développement dans le cadre des règles commerciales multilatérales en vigueur à l'époque au sein du GATT¹⁶. Ce traitement avait permis aux pays en développement de bénéficier d'exonérations - afin de maintenir la protection de leurs activités industrielles naissantes - et d'un accès privilégié aux marchés des pays développés. En même temps, les stratégies d'import-substitution se sont traduites par une multiplication des accords d'intégration régionale en vue de construire des marchés plus importants et d'offrir un espace plus important au développement de ces nouvelles activités¹⁷. Parallèlement aux politiques commerciales restrictives, les stratégies d'import-substitution se sont accompagnées d'un large interventionnisme étatique dans différents domaines, notamment en matière de financement à travers le maintien de taux d'intérêt négatifs favorables aux investissements.

¹⁵ . Raul Prebisch, **The economic development of Latin America and its principal problems**, Lake Success, United Nations, Department of Economic Affairs, 1950.

¹⁶ . Voir Alain Winter, Trade policy as development policy : Building on fifty years experience, in J. Toye (editors), **Trade and development. Directions for the 21st century**, Edward Elgar Publishers, London 2003.

¹⁷ . Charles A. Cooper et B. F. Massell, Towards a general theory of customs unions for developing countries, **Journal of political economy**, n°73, 1965.

A l'image de tout le monde en développement, les économies africaines ont fait de l'import-substitution le cadre de référence de leurs stratégies de développement dans les années 60 et 70. Ces pays ont développé des activités industrielles de biens de consommation finale destinées essentiellement aux nouvelles couches moyennes urbaines. Parmi ces industries, on peut noter la présence d'industries alimentaires comme les minoteries, les boulangeries industrielles, les brasseries ou les industries de transformation de matières premières telles que les huileries, les sucreries, les conserveries de fruits et de légumes ou les usines de traitement de café. Par ailleurs, l'industrie du textile a connu un développement rapide dans la plupart des pays africains. On a également noté dans certains pays la construction de quelques unités sidérurgiques grâce au développement des aciéries électriques de petite dimension. Enfin, on enregistre également le développement d'autres activités industrielles comme la fabrication de petit matériel agricole, d'articles de quincailleries, d'industries de peintures et de vernis, et d'ateliers de mécanique et de montage...¹⁸.

Les stratégies d'import-substitution ont permis à l'Afrique de connaître un niveau élevé de développement économique à partir de la fin des années 60 et particulièrement dans les années 70. Le taux de croissance annuel moyen du PIB industriel était estimé à 5,5% entre 1970 et 1980. Ce taux sera négatif entre 1980 et 1984 (- 2,5%) et très faible entre 1984 et 1987 (0,4%). Par ailleurs, la part des activités manufacturières dans le PIB a augmenté rapidement et, même si l'agriculture continuait à dominer les économies africaines, le rôle de l'industrie était en nette progression¹⁹. La croissance des activités manufacturières a entraîné dans son sillage une augmentation rapide de l'emploi industriel et de sa part dans l'emploi total en Afrique. Ainsi, les stratégies d'import-substitution ont permis aux pays africains d'amorcer un important processus de modernisation de structures économiques archaïques héritées de la colonisation.

Cependant, ces stratégies vont connaître rapidement leurs limites en Afrique comme ailleurs dans le monde²⁰. Plusieurs raisons expliquent l'échec de ces stratégies dès la fin des années 70. La première est liée à la faible articulation interne des activités industrielles. Ainsi, le développement des activités de biens de consommation finale s'est traduit par une croissance rapide des importations des produits intermédiaires et des biens de capitaux, ce qui a entraîné un accroissement des déséquilibres commerciaux et par conséquent du déficit de la balance des paiements. L'échec des stratégies d'import-substitution trouve également une explication dans la faiblesse des marchés intérieurs et leur incapacité à offrir d'importants débouchés pour les nouvelles activités industrielles. En Afrique, le marché intérieur se réduisait à une faible classe moyenne urbaine. Le monde paysan, du fait de la faiblesse de la productivité agricole et par conséquent de ses revenus, était exclu du nouveau mode de consommation moderne. Ainsi, la faiblesse

¹⁸ . Voir pour une analyse de ces expériences de développement industriel en Afrique : Hakim Ben Hammouda, **Afrique : Pour un nouveau contrat de développement**, Editions L'Harmattan, Paris 1999.

¹⁹ . Organisation Mondiale du Commerce (OMC), **Rapport sur le commerce mondial 2003**, Genève 2003.

²⁰ . Voir H. Bruton, A reconsideration of import-substitution, **Journal of Economic Literature**, vol 37, n°2, 1998.

du marché interne n'a pas permis aux nouvelles entreprises de tirer profit de leurs rendements d'échelle afin d'améliorer leurs productivité.

La crise de l'import-substitution trouve aussi son explication dans la réduction des disponibilités de financement pour les pays en développement. A ce niveau, il faut rappeler que ces stratégies avaient pu tirer profit tout au long des années 70 du relèvement des cours de matières premières qui a permis aux Etats d'intervenir de manière forte dans l'appui de ces stratégies de développement. Qu'il s'agisse des subventions aux activités industrielles et aux entreprises publiques, des investissements publics ou des coûts de la protection, les pouvoirs publics utilisaient la croissance rapide de leurs recettes d'exportations pour faire face aux besoins croissants de financement.

L'argument qui a cependant été le plus souvent utilisé pour expliquer la crise des stratégies d'import-substitution est probablement celui de la faiblesse de la productivité des nouvelles entreprises²¹. Il faut rappeler à ce propos que l'objectif de la protection était d'aider les entreprises des pays en développement à surmonter le différentiel de productivité qui les séparait des entreprises des pays développés. Ceci supposait que ces nouvelles entreprises utilisent les protections érigées par les stratégies d'import-substitution afin d'effectuer les investissements nécessaires pour accroître leur productivité et améliorer leur compétitivité. Or, la protection n'a que rarement incité les entreprises à investir et à moderniser leurs appareils productifs. Au contraire, on a assisté à l'émergence de comportements rentiers de la part des entreprises qui ont tiré profit de la protection que la faible ouverture sur l'extérieur leur accordait. Les stratégies d'import-substitution n'ont que faiblement contribué à l'amélioration de la productivité des entreprises locales et de la compétitivité des économies des pays en développement.

La crise de la dette au début des années 80 est venue annoncer l'échec des stratégies d'import-substitution. Cependant, plus que la crise d'une stratégie, il s'agit de la fin du consensus qui était au centre des expériences de développement jusque-là. Les deux idées centrales de ce consensus sur l'importance du marché interne dans la croissance et la faible ouverture sur l'extérieur sont désormais remises en cause. Un nouveau consensus domine alors les débats sur le développement, mettant l'accent sur l'ouverture et faisant de l'exportation le principal moteur de la croissance.

²¹ . Voir Alain Winter, op. cit.

III. Echec de l'import-substitution et ouverture sur l'extérieur :

La critique du modèle de développement orienté vers le marché intérieur a commencé bien avant la crise des stratégies d'import-substitution dans les pays en développement. Ces critiques ont été favorisées par le fait que certains pays d'Asie et d'Afrique, comme la Tunisie ou l'Ile Maurice, avaient dès le début des années 70 ouvert leurs économies et orienté une partie de leurs ressources et de leurs investissements vers la promotion des activités exportatrices. Ces pays ont alors enregistré une croissance forte et surtout une progression rapide de la part des exportations dans la formation du PIB. La plupart de ces pays ont connu une forte progression de la production industrielle et de sa part dans le PIB comme dans les exportations. Ainsi, on commençait déjà à parler de miracle asiatique pour des pays comme le Japon ou la Corée²². Les expériences de croissance rapide ont suscité des débats et des controverses sur le rôle de l'exportation et du marché extérieur²³. Pour certains, la forte croissance en Asie était significative de la pertinence des modèles de croissance orientés vers le marché extérieur²⁴. Pour d'autres, au contraire, les stratégies de développement en Asie étaient plus complexes et ne devaient pas être perçues comme une illustration du libre-échange : ces pays avaient fait usage d'un large appui à leurs activités exportatrices par le biais de subventions directes ou de régimes de change appropriés²⁵.

Cependant, au-delà de ce débat, les succès asiatiques ont été à l'origine d'une prolifération de travaux sur les coûts et les effets de la protection sur la croissance et le développement. A ce niveau, il faut souligner les importantes études de Ian Little, Tibor Scitovsky et Maurice Scott, et Bela Belassa qui ont cherché à mesurer le taux de protection effective dans un grand nombre de pays en développement et d'étudier leur impact sur la croissance économique²⁶. Le calcul du taux de protection effective prenait en considération ceux appliqués sur les produits intermédiaires et les matières premières. Ces études ont montré que la protection effective dans les pays en développement était nettement au-dessus de la protection nominale et qu'elle était supérieure pour certains pays à 100%. Par ailleurs, ces études ont également montré que la plupart des pays en développement exerçaient des discriminations négatives contre le secteur agricole et les activités exportatrices.

²² . Voir sur l'expérience coréenne dans les années 70 : Charles Frank Jr., Kwang Suk Kim et Larry E. Westphal, **Foreign trade regimes and economic development in South Korea**, NBER, New York 1975.

²³ . Voir sur ce débat : A. Panagariya, Evaluating the case for export subsidies, **World Bank Working Paper n°2276**, World Bank, Washington 2000.

²⁴ . Voir notamment Anne O. Krueger, Trade policy and economic development : how we learn, **The American Economic Review**, 87, 1, 1997.

²⁵ . Voir à ce propos Dani Rodrik, Trade policy reform and institutional reform, in Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo et Philip English, **Development trade and the WTO**, The world Bank, Washington 2002.

²⁶ . Voir :

-Ian Little, Tibor Scitovsky et Maurice Scott, **Industry and trade in some developing countries : A comparative study**, Oxford University Press, Cambridge 1970,

-Bela Belassa (editors), **The structure of protection in Developing countries**, The Johns Hopkins Press, Baltimore 1971.

Ces premières recherches sur l'impact du modèle autocentré sur la croissance seront poursuivies, et de nombreuses études ont été menées au cours des années 70 sur cette question²⁷. Ces travaux ne se limitent pas à l'étude des effets des politiques commerciales stricto-sensu sur la croissance, mais les intègrent dans un cadre d'analyse plus large en introduisant l'environnement macroéconomique et les politiques de change. La plupart de ces travaux ont conclu que les stratégies de développement centrées sur le marché interne ne pouvaient entraîner une croissance durable dans les pays en développement et que seule l'ouverture de ces économies sur les échanges externes était susceptible d'assurer une relance forte de la croissance. Cette forte corrélation entre croissance et ouverture sur l'extérieur a été mise en exergue de nouveau par Balassa²⁸. Anne Krueger a ajouté un argument de taille à cette critique des stratégies de développement autocentré. En effet, les protections introduites par ces stratégies favorisent les comportements rentiers dans les pays en développement et se traduisent par une faible efficacité des investissements et de la compétitivité des économies²⁹.

Parallèlement à ces critiques théoriques des stratégies de développement orientées vers le marché interne, d'importants travaux ont été effectués sur les expériences asiatiques dès la fin des années 70 et le début des années 80. Ces expériences ont alors été érigées rapidement comme une illustration de la pertinence des stratégies de promotion des exportations³⁰. L'option pour l'ouverture sur l'extérieur dans les stratégies de développement devrait favoriser, selon ces auteurs, une plus grande efficacité dans l'allocation des ressources des pays en développement et leur permettre d'accéder plus facilement aux nouvelles technologies et aux biens d'équipement.

Ainsi, au début des années 80, la crise de la dette et l'échec des stratégies d'import-substitution se sont accompagnés de l'émergence d'un nouveau consensus sur l'importance de l'ouverture sur l'extérieur et des exportations dans les stratégies de croissance. Ce nouveau consensus sera au centre des réformes appliquées par les pays africains et le monde en développement en général dès le début des années 80 dans le cadre des PAS.

²⁷ . Il est difficile de citer tous les travaux qui ont été effectués durant les années 70 et qui se sont intéressés aux effets bénéfiques de l'ouverture sur la croissance et le développement. On se limitera à indiquer les travaux qui ont exercé une grande influence dans le débat économique de cette époque :

-Jadish Bhagwati, **Foreign trade regimes and economic development : Anatomy and consequences of exchange control regimes**, NBER, New York 1978,

-Anne Krueger, **Liberalisation attempts and consequences**, NBER, New York, 1978.

²⁸ . Voir Bela Balassa, Export and economic growth : further evidence, **Journal of Development Economics**, 5, 1978.

²⁹ . Anne O. Krueger, The political economy of rent-seeking, **American Economic Review**, n°64, 1974.

³⁰ . Voir notamment les travaux de Bela Balassa sur les expériences asiatiques dont notamment :

-Bela Balassa, **The newly industrialising countries in the world economy**, Pergamon Press, 1981,

-Bela Balassa (editors), **Development strategies in semi-industrial economies**, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1982.

La plupart des pays africains ont adopté dès le milieu des années 80 des PAS avec l'appui des institutions de Bretton Woods. Ces programmes comportent un double volet. D'abord, le volet stabilisation cherche à résorber le déséquilibre à court terme entre l'offre et la demande afin de rétablir les grands équilibres macroéconomiques. Ce volet privilégie une action visant la maîtrise de la demande afin de diminuer les grands déséquilibres. Par ailleurs, ces programmes comportent un volet ajustement dont la finalité est de résorber les déséquilibres sectoriels et de relancer la production, en particulier celle des biens exportables, afin de rétablir à long terme l'équilibre de la balance des paiements. Dans cette perspective, les réformes de structure vont privilégier une action sur l'offre et sa réorientation dans le cadre des stratégies de promotion des exportations. Ces réformes sont essentiellement d'ordre microéconomique et visent à influencer les arbitrages et les choix d'investissement des firmes en fonction des besoins du marché mondial. Ces nouveaux choix de développement constituent en Afrique une rupture fondamentale avec les stratégies d'import-substitution, et cherchent à réorienter les stratégies de croissance vers l'extérieur.

Les politiques commerciales en Afrique ont connu d'importantes transformations dans le cadre des PAS. En effet, on a assisté à une plus grande libéralisation des échanges extérieurs à travers la réduction des barrières non tarifaires et la diminution des tarifs douaniers appliquées sur les importations dans un grand nombre de pays. Par ailleurs, on a enregistré de la part des pays africains l'abandon de la fixité des taux de change et de leur forte évaluation par le biais de dévaluations successives afin d'encourager les exportations et d'aider les firmes à construire leur compétitivité. Ainsi, les nouvelles politiques commerciales adoptées par les pays africains s'inscrivent dans le nouveau cadre de développement et cherchent à favoriser une plus grande ouverture des économies afin de relancer les dynamiques de croissance et une insertion compétitive des économies du continent dans le processus de globalisation.

Or, les résultats de ces réformes en Afrique ont été mitigés. Certes, la croissance a connu une reprise dans les années 90 avec des taux annuels moyens de 4% en 1996, de 2,9% en 1997 et de 3,3% en 1998³¹. Ces résultats sont positifs du fait qu'ils sont supérieurs aux rythmes de croissance démographique et se sont traduits par une augmentation du revenu par habitant. Cependant, la croissance reste fragile et les performances du continent sont en dessous du taux annuel de 7% nécessaire pour réduire la pauvreté de moitié à l'horizon 2015. Par ailleurs, l'Afrique a pu maintenir durant les années 90 une relative stabilité macroéconomique en dépit des déséquilibres extérieurs et de la réduction du flux de ressources externes. Les déficits budgétaires se sont bien creusés entre 1997 et 1998, passant de 3,1% du PIB à 4,6%, mais l'inflation a diminué de 14,6% à 12% durant la période.

Cependant, les résultats des réformes ont été en dessous des attentes si on examine les performances sectorielles du continent. Ainsi, le secteur agricole, qui emploie près de la moitié des populations africaines, a vu sa part dans le PIB baisser de 22,3% en 1980 à 19,4% en 1997. La performance du secteur industriel

³¹ . Voir les différents Rapports Economiques Annuels de la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique.

n'a pas été meilleure avec une régression de sa part dans le PIB de 39 à 32% durant la même période. La productivité de ce secteur a également diminué passant de 3,8% en 1997 à 3,2% en 1998. Le recul de l'agriculture et les difficultés du secteur industriel se sont traduits par le déclin de la part de l'Afrique dans les courants des échanges internationaux. Ainsi, la part du continent dans les échanges mondiaux de matières premières d'origine agricole est passée de 4% à 3,2% du total entre 1980 et 1994 alors qu'au même moment la part de l'Amérique Latine est passée de 4,6% à 7,7%. Certes, la part des produits manufacturés dans les exportations totales a augmenté, passant de 6,4% à 22% entre 1980 et 1995. Toutefois, cette progression est du fait de quelques rares pays comme la Tunisie, l'Île Maurice, l'Égypte et le Maroc, qui ont réussi à diversifier leurs structures industrielles et à négocier une insertion internationale basée sur l'exportation des produits manufacturés. Cette tendance au recul des activités agricoles et manufacturières s'est accompagnée d'une montée en puissance des activités minières et énergétiques. Ainsi, on a enregistré une nette augmentation de la place du continent dans les échanges mondiaux de minerais qui est passée de 6% à 13,5% du total entre 1980 et 1995. Ces éléments montrent les contours du nouveau type d'insertion internationale du continent dans la globalisation. Il s'agit d'une nouvelle insertion qui s'est de plus en plus articulée autour des mines et des activités énergétiques. Au même moment, les recettes d'exportation des économies africaines ont également baissé du fait de la poursuite de la tendance à la baisse des prix des produits de base. Cette baisse a été de 17% entre 1997 et 1998 pour l'Afrique.

En définitive, la réorientation des stratégies de développement en faveur du marché extérieur n'a pas produit les effets escomptés sur le continent africain. L'ouverture des politiques commerciales sur l'extérieur ne s'est pas traduite par une relance des dynamiques de croissance, ni par une insertion plus compétitive dans l'économie internationale. Certes, cette conclusion doit être nuancée par la situation politique qui a prévalu sur le continent dans les années 90 avec la multiplication des conflits internes qui ont pesé sur les dynamiques de croissance. Par ailleurs, il faut souligner que les efforts de libéralisation commerciale ne peuvent produire leurs effets dans un contexte caractérisé par la faiblesse des infrastructures dans un grand nombre de pays africains. En effet, les coûts de transport élevés, l'inefficacité des services logistiques du commerce international et la faiblesse des services d'appui ont certainement pesé sur les performances des économies africaines à l'exportation³². Il faut noter à ce propos, par exemple, que les coûts de transport dans les pays enclavés augmentent de 200% par rapport à ceux du port le plus proche. En outre, les coûts de manutention dans les ports africains sont nettement plus élevés que ceux dans les pays développés. Ainsi, la faiblesse des infrastructures de transport et la médiocrité des services d'appui et de logistique ont certainement affaibli les performances à l'exportation des pays africains et ont par conséquent pesé lourdement sur l'impact des réformes mises en œuvre.

En définitive, il faut noter la faiblesse des résultats des réformes appliquées depuis le début des années 80. Particulièrement en Afrique, la remise en cause des stratégies de l'import-substitution et l'option d'une

³² . Voir à ce propos :

- N. Limao et A. J. Venables, Infrastructure, geographical disadvantage, transport costs and trade, **World Bank Economic Review**, 15, 2001.

plus grande ouverture sur l'extérieur ne se sont pas traduites par une forte amélioration de la croissance, ni par une insertion internationale plus compétitive dans l'économie internationale. Ces résultats expliquent certainement la nouvelle controverse dans le champ de la réflexion économique autour de l'impact de l'ouverture sur la croissance économique.

IV. Ouverture et croissance au cœur d'une nouvelle controverse :

Le débat sur le commerce international et la croissance a connu d'importants développements à partir du milieu des années 90 avec l'apparition des théories de la croissance endogène. Il faut rappeler que dans le modèle classique de croissance et ses prolongements on mettait l'accent sur les facteurs exogènes, notamment la croissance démographique et le progrès technique. Ces conceptions ont fait l'objet d'importantes critiques dans les années 80 du fait de leur incapacité à expliquer l'évolution des dynamiques de croissance, et particulièrement la baisse de la productivité en dépit de l'accélération du rythme de changement technique. Ces limites ont été à l'origine d'un important renouvellement des travaux théoriques sur la croissance³³. Contrairement aux approches traditionnelles, les nouveaux courants mettent l'accent sur le caractère endogène de la croissance. L'analyse de la croissance ne doit pas se limiter à l'accroissement des facteurs de production, mais doit prendre en considération d'autres aspects tels que le niveau de capital humain, l'existence de rendements croissants, l'importance des processus d'apprentissage interne et du progrès technique endogène. P. Romer insiste sur le rôle des investissements et intègre l'hypothèse de rendements croissants³⁴. Dans d'autres travaux, P. Romer examine l'impact de l'innovation technologique et des dépenses en matière de Recherche-Développement sur la croissance économique³⁵. De son côté, R. Lucas privilégie l'accumulation du capital humain effectuée par les individus³⁶. Ainsi, les nouveaux courants de la croissance endogène ne réduisent plus la croissance à l'augmentation des facteurs de production mais prennent en considération une multiplicité de nouveaux éléments significatifs de la complexité croissante des dynamiques économiques dans les sociétés modernes.

Le renouvellement des travaux sur la croissance a eu une influence sur la réflexion sur le commerce international. Dans le sillage des théories sur la croissance endogène on a enregistré le développement des nouvelles théories de l'échange international. Le point de départ de ces travaux est une critique des théories traditionnelles et de leur incapacité à expliquer les nouveaux courants des échanges internationaux, et particulièrement le

³³ . Voir pour une synthèse sur les travaux sur la croissance endogène : Robert J. Barro et X. Sala-i-Martin, **Economic growth**, McGraw Hill, New York 1995.

³⁴ . P. Romer, Increasing returns and long-run growth, **Journal of Political Economy**, n°94, 1986.

³⁵ . P. Romer, Endogenous technological change, **Journal of Political Economy**, n°1990.

³⁶ . Robert Lucas, On the mechanics of economic development, **Journal of Monetary Economics**, n°22, 1988.

développement des échanges entre des pays ayant des niveaux technologiques et des dotations factorielles comparables et portant sur des produits similaires³⁷. Ces auteurs vont s'intéresser aux effets des rendements croissants sur la spécialisation internationale des pays. Dans les différents modèles, les rendements croissants seront à l'origine d'un effet cumulatif de croissance et de compétitivité en faveur des pays qui mobiliseront plus le capital humain, les connaissances et les résultats de la Recherche-Développement.

Les travaux de la nouvelle théorie de l'échange international seront cependant à l'origine des premiers doutes et questionnements autour du consensus établi sur la relation positive entre croissance et ouverture internationale. Ces effets bénéfiques de l'ouverture n'apparaissent pas de manière automatique dans les différents travaux des nouvelles théories du commerce international. En effet, d'autres éléments rentrent en compte pour favoriser cette relation positive dont, les politiques nationales des pays en matière de formation du capital humain, le profil des exportations et des importations des pays, l'appui des Etats aux activités exportatrices, les politiques fiscales... De ce fait, ces nouvelles théories véhiculent une version nuancée de l'impact du commerce international sur la croissance et la compétitivité des économies nationales³⁸. Certains mettent l'accent sur les interventions des Etats dans un contexte de concurrence imparfaite afin d'appuyer leurs entreprises nationales³⁹. Ainsi, les nouveaux développements théoriques sont à l'origine d'interrogations sur la capacité du libre-échange à assurer une allocation optimale des ressources et à favoriser des dynamiques de croissance forte. C'est pour faire face à ces interrogations naissantes que P. Krugman vient à la défense du libre échange et précise qu'il faut continuer à le soutenir même si c'est une solution de second rang⁴⁰. Pour cet auteur, il faut défendre les stratégies de libre-échange car elles sont plus faciles à mettre en œuvre et provoquent moins de distorsions dans le fonctionnement des économies.

Ces interrogations et questionnements sur les effets bénéfiques de la libéralisation commerciale sur la croissance vont se radicaliser avec l'article de Rodrik et Rodriguez⁴¹. Dans cette importante contribution, les deux auteurs posent d'entrée de jeu la question de savoir si les pays qui ont une plus grande ouverture sur le commerce international ont un niveau de croissance plus fort que les autres. Afin d'apporter des éléments de réponse à cette question, les auteurs se sont intéressés à une série de travaux importants dans

³⁷ . Voir notamment :

-D. Greenway, The new theories of intra-industry trade, **Bulletin of Economic Research**, April 1987,

-E. Helpman et A. Azin (editors), **International trade and trade policy**, The MIT Press, 1991,

-Gene M. Grossman et Elhanan Helpman, **Innovation and growth in the global economy**, The MIT Press, Cambridge 1991.

-Paul R. Krugman, **Rethinking international trade**, The MIT Press, Cambridge 1991.

³⁸ . On retrouve ses conclusions notamment chez Robert E. Baldwin (2003), op. cit.

³⁹ . J. Brander et B. Spencer, Export subsidies and international market share rivalry, **Journal of International Economics**, n°18, 1985.

⁴⁰ . Voir Paul Krugman, The narrow and broad arguments for free trade, **American Economic Review**, N°2, May 1993.

⁴¹ . D. Rodrik et F. Rodriguez (1999), op. Cit.

l'établissement du consensus qui prédomine le débat sur le commerce et la croissance. Plus particulièrement, les auteurs se sont penchés sur un examen critique de cinq contributions essentielles à ce débat⁴². Le choix de ces contributions a été motivé par le nombre de citations, qui en fait des références essentielles dans la théorie économique, mais aussi par les innovations méthodologiques que les auteurs ont introduites afin de mesurer les effets de l'ouverture sur la croissance dans les pays en développement.

La première contribution examinée par Rodrik et Rodriguez est celle de Dollar. Son intérêt réside dans la construction de deux indices nouveaux afin de mesurer le degré d'ouverture des économies sur le commerce international. Le premier est l'index de distorsion du taux de change réel, et le second est l'index de variabilité de ces taux de change. Ces deux indices donnent une idée sur l'ouverture d'une économie dans la mesure où celle-ci est le résultat de la combinaison de deux facteurs à savoir, le niveau bas du taux de protection pour les biens intermédiaires qui se traduit par un taux de change réel favorable aux exportateurs, et une faible variabilité du taux de change réel dans le temps afin d'enlever toute incertitude sur les choix des investisseurs. Les indices de distorsion et de variabilité permettent à Dollar de saisir les deux dimensions essentielles de l'ouverture des économies sur l'extérieur. Afin de mesurer la relation entre la croissance et l'ouverture, il effectue une régression économétrique entre la croissance du revenu par tête et les distorsions du taux de change réel et sa variabilité ainsi que le taux d'investissement dans 95 pays entre 1967 et 1985. Ce test lui permet de montrer que le niveau élevé de distorsion et la plus grande variabilité des taux de change sont fortement corrélés à un faible niveau de croissance du revenu par tête. Un résultat qui permet à Dollar d'affirmer que l'ouverture sur l'extérieur a un impact fortement positif sur la croissance et le développement.

Rodrik et Rodriguez se sont attaqués aux fondements méthodologiques de la démonstration en considérant que l'index de distorsion ne constitue pas une mesure rigoureuse des restrictions commerciales. Par ailleurs, ils ont montré que les résultats de la régression ne sont pas assez robustes pour des spécifications alternatives. Particulièrement, ces deux auteurs montrent que dans certains cas les distorsions ne sont pas le résultat des politiques commerciales mais plutôt le produit des politiques monétaires ou des politiques de change. Il faut également noter que les coûts de transport, particulièrement dans les pays africains, introduisent d'importantes distorsions dans l'ouverture sur l'extérieur. En conclusion, Rodrik et Rodriguez estiment que

⁴². Il s'agit des travaux suivants :

-David Dollar, Outward-oriented developing economies really do grow more rapidly : Evidence from 95 LDCs, 1976-1985, **Economic Development and Cultural Change**, 1992,

-Jeffrey Sachs et Andrew Warner, Economic reform and the process of global integration, **Brookings Papers on Economic Activity**, 1, 1995,

-Sebastian Edwards, Trade orientation, distortions and growth in developing countries, **Journal of Development Economics**, XXXI (3), July 1992,

-Sebastian Edwards, Openness, Productivity and growth: What do we really know?, **Economic Journal**, 35 (1), March 1998,

-Dan Ben-David, Equalizing exchange: Trade liberalization and income convergence, **Quarterly Journal of Economics**, 108 (3), 1993.

si la variabilité des taux de changes est liée de manière significative aux taux de croissance, la démonstration de la liaison entre l'ouverture et la croissance n'a pas été faite dans la contribution de Dollar.

L'article de Sachs et Warner est la seconde contribution à laquelle se sont attaqués Rodrik et Rodriguez. L'intérêt de cet article est d'ordre méthodologique, et réside dans la construction d'un nouvel indice pour mesurer l'ouverture sur l'extérieur et prenant en compte cinq critères importants, à savoir : les tarifs moyens, les barrières non tarifaires, la nature du régime économique, l'existence d'un monopole étatique sur les principales exportations et l'existence d'un marché noir dans le pays. L'étude de Sachs et Warner a montré que leur index d'ouverture sur l'extérieur est corrélé de manière positive au taux de croissance du revenu par tête d'habitant. Rodrik et Rodriguez ont repris l'analyse et les estimations de Sachs et Warner et ont montré que deux critères seulement parmi les cinq donnent aux résultats économétriques leurs significations, à savoir l'existence d'un monopole d'Etat sur les principales exportations du pays et également le marché noir des devises étrangères. Cependant, ils ont expliqué à ce niveau que l'existence et le développement de marchés parallèles pour les devises étrangères sont le résultat d'un ensemble de choix politiques et économiques, et ne peuvent s'expliquer seulement par la faiblesse de l'ouverture de l'économie sur l'extérieur. Par ailleurs, la variable de monopole sur les exportations n'a couvert que 29 pays africains qui avaient entrepris des PAS entre la fin des années 80 et le début des années 90, et ne peut par conséquent être généralisée et conduire à un résultat global sur les questions de commerce et de développement. Ainsi, les résultats des travaux de Sachs et Warner ne proviennent pas de variables liées directement à la politique commerciale mais plutôt de deux variables qui ne peuvent être considérées comme de bonnes estimations des distorsions et des restrictions commerciales.

Rodrik et Rodriguez se sont également intéressés à la contribution de Edwards qui a cherché à mesurer les relations entre la croissance, mesurée par un taux de croissance de la productivité totale des facteurs de production, et neuf indicateurs différents pour mesurer l'ouverture économique⁴³. Les neuf indicateurs de l'ouverture sont : l'indicateur de Sachs-Warner, un indicateur subjectif sur l'ouverture des économies construits par la Banque Mondiale dans le Rapport Mondial sur le Développement de 1987, l'indicateur de Edwards-Leamer construit à partir de moyennes résiduelles sur des régressions sur les flux commerciaux, un indicateur de mesure du marché noir pour les devises étrangères, une moyenne des tarifs à l'importation calculée par Barro et Lee à partir d'une base de données de la CNUCED, un indicateur mesurant la moyenne des barrières non tarifaires construit par Barro et Lee à partir des données de la CNUCED, l'index de subjectif de la Fondation Heritage qui donne une mesure des distorsions du commerce international, le ratio du revenu total sur le revenu tiré des taxes sur les exportations et les importations et enfin l'index de Holger Wolf basé sur les distorsions sur les importations en 1985. Edwards conclut que les résultats économétriques lui permettent d'avancer l'idée d'une forte relation positive entre l'ouverture sur l'extérieur et la croissance de la productivité.

⁴³ . Dans cette contribution Rodrik et Rodriguez se sont attaqués plutôt à l'article de S. Edwards de 1998.

Les résultats de Edwards sont remis en cause par Rodrik et Rodriguez qui estiment qu'en dépit de son appel à une plus grande rigueur méthodologique, sa contribution laisse apparaître de grandes limites. Ainsi, ils se sont aperçus que si on passait dans la régression du revenu par tête d'habitant au logarithme ou si on utilise la méthode de White pour l'hétéroscédasticité, le nombre d'indicateurs d'ouverture significatifs tombera à cinq dans le premier cas et à quatre pour l'autre. Rodrik et Rodriguez se penchent alors sur les quatre indicateurs restants, démontrent que chacun d'entre eux pose d'importantes difficultés méthodologiques, et que leur corrélation avec la productivité ne peut être considérée comme une démonstration de la relation forte entre l'ouverture et la croissance.

Rodrik et Rodriguez examinent d'autres contributions à cet important débat, dont celles de Ben-David, Lee, Harrison et Wacziarg⁴⁴. Ils arrivent à la même conclusion et considèrent qu'il est difficile de démontrer à partir de ces travaux l'existence d'une corrélation forte entre l'ouverture sur l'extérieur, la croissance économique et le développement. Une partie des difficultés de ces démonstrations provient des limites méthodologiques des différents indicateurs utilisés dans la littérature économique pour mesurer le degré d'ouverture des économies. Les auteurs récusent ces indicateurs et préfèrent l'usage d'autres plus simples à construire, dont un taux moyen des tarifs appliqués sur les échanges extérieurs, calculé par le ratio des recettes sur les tarifs à l'importation par le volume total des importations, et un second indicateur mesurant les barrières non-tarifaires appliquées par les différents pays. En dépit des limites de ces indicateurs, notamment pour prendre en considération les crêtes tarifaires et la progressivité des tarifs, ils constituent des outils pertinents pour mesurer l'ouverture sur l'extérieur, estiment Rodrik et Rodriguez.

Rodrik et Rodriguez mettent l'accent sur le décalage important entre le discours favorable à l'ouverture des économies et à la réorientation des stratégies de développement vers l'extérieur, et les résultats concrets des recherches. D'ailleurs, la multiplication des travaux et des recherches ces dernières années sur cette question est assez significatif du doute quant à la solidité des démonstrations effectuées jusque-là. Ils indiquent à ce propos que l'absence d'une démonstration rigoureuse de la relation entre ouverture et croissance ne signifie pas que les restrictions et les contrôles excessifs sont de nature à favoriser la croissance et le développement économique. Au contraire, l'expérience historique de certains pays a montré qu'il était difficile de construire des dynamiques de croissance fortes et compétitives dans un environnement coupé de l'extérieur.

Mais, la plus importante conclusion de cet examen critique de la littérature réside dans la difficulté reconnue par Rodrik et Rodriguez à démontrer de manière convaincante la relation entre le commerce international et la croissance. La difficulté est d'abord méthodologique dans la mesure où il est difficile de construire

⁴⁴ . Voir :

-Ann Harrison, Openness and growth : A time series, cross-country analysis for developing countries, ***Journal of Development Economics***, 48, 1996,

-Jong-Wha Lee, International trade, distortions and long-run economic growth, ***International monetary Staff Papers***, 40, 2, 1993,

-Romain Wacziarg, Measuring the dynamic gains from trade, ***World Bank Working Paper***, n°2001, November 1998.

des indicateurs rigoureux et capables de condenser les différents aspects de la politique commerciale. Cette difficulté méthodologique n'est que le reflet d'une difficulté analytique plus importante liée à la forte imbrication des choix de politique commerciale avec d'autres aspects de la politique économique. Celle-ci rend difficile l'étude isolée de l'impact de la politique commerciale sur la croissance. Rodrik et Rodriguez considèrent qu'il est futile de poursuivre les recherches sur cette question et qu'il est plus utile d'orienter la réflexion sur le commerce et la croissance dans deux directions. La première concerne l'abandon de l'optique globale et générale sur ce thème pour se diriger vers des aspects plus précis de cette relation complexe entre la politique commerciale et la croissance. Ils évoquent à ce propos quelques préoccupations, dont les comparaisons entre pays à faible revenu et pays à revenu élevé, les petites économies et les économies de grandes tailles, les pays spécialisés dans les produits primaires et ceux dans les produits à forte intensité technologique. D'autres questions sont également pertinentes et peuvent faire l'objet de comparaisons historiques pour analyser les rapports entre croissance et politique commerciale dans les périodes d'expansion du commerce international et celle de sa baisse. On peut également effectuer quelques recherches comparatives pour mesurer le poids relatif de certaines restrictions sur la croissance par rapport à d'autres comme, par exemple, les restrictions sur le capital par rapport à d'autres facteurs de production, ou l'impact de l'octroi d'avantages pour les entreprises exportatrices... Une autre orientation de la recherche future sur la croissance et le commerce doit s'orienter, suggèrent Rodrik et Rodriguez, vers les études micro-économétriques et l'étude des comportements des firmes à l'exportation.

L'examen de ce débat revêt une grande importance pour notre réflexion sur l'impact de la politique commerciale sur la croissance et le développement en Afrique. En effet, il apparaît clairement que d'importantes difficultés méthodologiques subsistent pour nous permettre de mener une étude économétrique rigoureuse sur cette question. Afin de contourner cette difficulté, nous avons décidé de nous tourner vers l'étude comparative entre l'Afrique et l'Asie afin de mieux comprendre l'échec africain à la lumière des succès asiatiques. La question est alors de savoir comment les pays d'Asie du Sud-Est ont réussi à faire de leurs politiques commerciales un facteur important dans la construction de leurs dynamiques de croissance et de leur compétitivité dans l'économie internationale, et pourquoi les économies africaines n'ont pas réussi à en faire de même ?

V. Echec africain versus succès asiatique : éléments pour comprendre le rôle de la politique commerciale dans la croissance.

Les expériences de développement en Asie du Sud-Est ont fait l'objet d'un important débat dans la littérature sur le développement tout au long des années 90. Ce débat était d'autant plus important qu'au moment où la plupart des pays en développement, et plus particulièrement les pays africains, connaissaient une forte dépression de leurs dynamiques de croissance et une forte marginalisation dans l'économie internationale, les pays asiatiques réalisaient des taux de croissance record et réussissaient à améliorer leur insertion internationale en devenant des exportateurs dynamiques de produits intensifs en nouvelles technologies. Certes, la crise de 1997 avait relativisé les succès asiatiques. Toutefois, en dépit des difficultés de la fin des années 90, les modèles asiatiques continuaient à exercer un important attrait sur les pays en développement. Des travaux avaient fortement suggéré aux pays africains de tirer les leçons de ces succès asiatiques dans la relance de leurs dynamiques de croissance⁴⁵. Cette étude comparative entre les expériences asiatiques et africaines est nécessaire dans la mesure où elle nous permettra de comprendre les facteurs qui sont derrière ses performances et plus particulièrement de mieux comprendre la place et le rôle des politiques commerciales dans la construction de la compétitivité des économies asiatiques.

Réussites asiatiques, Echecs africains : éléments de comparaison.

Une étude comparative des dynamiques de croissance dans les pays asiatiques et des pays africains durant les trois dernières décennies nous permet de ressortir quatre éléments majeurs qui expliquent les trajectoires différentes de ces économies. A ce niveau, il faut souligner le caractère fort des dynamiques de croissance, la place de l'agriculture dans la croissance, le rôle de l'industrie dans le développement et la contribution des nouvelles technologies.

La première différence entre pays africains et asiatiques réside dans la fragilité de la croissance des uns et ses records chez les autres. Selon les estimations de la Banque Mondiale, les huit pays asiatiques (Japon, Corée du Sud, Taïwan, Hong Kong, Singapour, Malaisie, Thaïlande et Indonésie) ont connu durant la période 1965-1990 les plus hauts niveaux de croissance au monde⁴⁶. Plus particulièrement, alors que le monde connaissait une grave récession dans les années 80 avec la montée du monétarisme et les politiques déflationnistes, les pays asiatiques ont continué leurs dynamiques de croissance avec des taux annuels moyens de 8,1% en Corée, 7,6% à Taïwan, 6,7% à Hong Kong, 7,3% à Singapour, 7,5% en Thaïlande et

⁴⁵ . Voir à titre d'exemple P. Harrold, M. Jayawickrama et D. Bhattasali, Practical lessons for Africa from East Asia in industrial and trade policies, **World Bank Discussions Papers**, Africa technical department series, Washington 1996.

⁴⁶ . World Bank, **The East Asian miracle. Economic growth and public policy**, Oxford University Press, Oxford, 1993.

6,6% en Malaisie durant la période allant de 1979 et 1992. En Afrique, si la croissance a été maintenue à des niveaux relativement élevés dans les années 70, ces efforts sont retombés suite à la crise des années 80.

Il faut aussi noter que la croissance s'est accompagnée de taux d'investissement élevés dans la plupart des pays asiatiques, dépassant une moyenne annuelle de 20% du PIB entre 1960 et 1990⁴⁷. Cependant, si la croissance était extensive et tirée par les investissements physiques en Indonésie, en Malaisie et à Singapour, elle était plus intensive et dépendait étroitement de la croissance de la productivité au Japon, en Corée du Sud, à Hong Kong, à Taïwan et en Thaïlande. Cette croissance s'est accompagnée par ailleurs d'un important effort en matière d'éducation et de recherche. L'expérience africaine est différente dans la mesure où même lorsque les taux d'investissement étaient élevés dans les années 70, ils n'ont jamais atteints ceux des pays asiatiques. Ces taux d'investissements connaîtront dans les années 80 une forte baisse suite à la chute des investissements publics. Cette chute a eu un impact d'autant plus négatif sur la croissance que celle-ci est restée longtemps extensive et étroitement liée à l'accumulation physique plutôt qu'à la croissance de la productivité.

Ainsi, il apparaît clairement que la grande différence entre les économies asiatiques et africaines réside dans la capacité des premiers à maintenir sur une longue période des taux de croissance fort et un niveau d'investissement élevé lié à d'importants gains de productivité. Au contraire, les économies africaines n'ont pas été en mesure de maintenir des dynamiques de croissance fortes et l'effort d'investissement est resté fragile.

Parallèlement à la place de la croissance, les différences de trajectoires entre les pays d'Asie du Sud-Est et d'Afrique réside dans le rôle joué par la modernisation agricole dans les dynamiques de développement. A ce niveau, il faut souligner la place de l'agriculture dans les expériences asiatiques dès la fin de la seconde guerre mondiale. Sous les pressions américaines, le Japon, la Corée et Taïwan ont opéré de profondes réformes agraires qui se sont rapidement traduites par une forte progression de la production agricole. Ainsi, en Corée par exemple, la valeur ajoutée agricole a augmenté à un niveau plus élevé qu'au Brésil, en Argentine et même aux Etats-Unis, avec des taux annuels de 10,3% entre 1968 et 1979⁴⁸. Parallèlement à cette forte croissance de la production, on a enregistré une forte hausse des rendements agricoles, avec des taux moyens de 3,1% pour le blé, de 33,6% pour le soja et de 4,6% pour le riz en Corée entre 1965 et 1979, ce qui a permis de libérer une grande partie de la population rurale pour l'industrie et s'est traduit par une forte baisse de l'emploi agricole dans l'emploi total.

En Afrique, au contraire, la crise agricole a été au centre de l'échec des expériences de développement. Plusieurs politiques de modernisation agricole ont été tentées sur le continent : une politique basée sur l'interventionnisme étatique dans les années 60 et 70, et une politique plus libérale à partir des années

⁴⁷ . J. M. Page, The East Asian miracle : an introduction, **World Development**, vol. 22, n°4, 1994.

⁴⁸ . C. N. Kim, H. Hajiwara et T. Watanabe, A consideration on the compressed process of agricultural development in the Republic of Korea, **The Developing Economies**, June 1984.

80 avec le désengagement de l'Etat et une plus grande marge de manœuvre laissée aux acteurs privés. Or, ces stratégies n'ont pas été en mesure de moderniser les agricultures africaines. L'archaïsme des structures agraires s'est traduit par une forte dépendance alimentaire d'un grand nombre de pays africains. Par ailleurs, la faiblesse des revenus agricoles a constitué une limite importante aux stratégies d'import-substitution mises en place par la plupart des pays africains dans les années 60 et 70.

Ainsi, la croissance agricole a joué un rôle déterminant dans les expériences asiatiques de développement car elle a favorisé l'autosuffisance alimentaire de ces pays, et a réduit par conséquent les déséquilibres liés aux importations de produits alimentaires. Par ailleurs, cette croissance a été à l'origine du développement des revenus ruraux et donc de la demande adressée au secteur industriel. Or, en Afrique l'échec des expériences de modernisation agricole a lourdement pesé sur les dynamiques de croissance, entraînant un accroissement de la dépendance alimentaire des pays africains, l'appauvrissement du monde rural et l'accroissement des migrations vers les villes en dépit d'un important chômage urbain.

Parallèlement aux dynamiques de croissance, à la modernisation agricole, il faut également mentionner le rôle du développement industriel dans les trajectoires différentes des pays asiatiques et africains. En Afrique, parallèlement aux échecs de la politique de modernisation agricole, les tentatives de développement industriel ont connu d'importantes limites. Certes, la croissance industrielle a été forte dans les années 70 et les pays africains ont été en mesure de développer quelques secteurs industriels. La crise des années 80 a cependant remis en cause cet effort, et les stratégies de développement industriel n'ont pas réussi à doter les économies africaines de tissus industriels cohérents et compétitifs. Or, l'expérience asiatique est tout autre, dans la mesure où le développement industriel a joué un rôle majeur dans les dynamiques de croissance de ces économies. Il faut tout d'abord souligner que la plupart des pays du Sud-Est asiatique ont connu une forte progression de l'emploi manufacturier qui est passé de 15,4 à 24,1% de l'emploi total au Japon, de 7% à 26,9% en Corée, de 12% à 32% à Taïwan et de 19% à 29,5% à Singapour entre 1950 et 1990⁴⁹. La croissance de la production industrielle a été à l'origine d'une transformation rapide des structures d'exportation avec la montée des exportations manufacturières aux dépens des exportations traditionnelles. Ainsi, entre 1967 et 1993 la part des exportations industrielles dans les exportations totales est passée de 93,4% à 96,8% au Japon, de 67,3% à 93,7% en Corée, de 21% à 78% pour Singapour, de 3,7% à 50,5% en Indonésie, de 12,6% à 65,5% pour la Thaïlande, et de 24,9% à 68,4% pour la Malaisie⁵⁰.

Plus encore que les rythmes, ce sont surtout les logiques du développement industriel en Asie qu'il faut mettre en exergue. La logique première est liée, contrairement aux recommandations des débats

⁴⁹ . World Bank (1993), op. cit.

⁵⁰ . CNUCED, **Trade and development report 1996**, Geneva 1996.

théoriques et des choix exclusifs marché intérieur/extérieur, à cet effort pour trouver des équilibres entre import-substitution et promotion des exportations. Ainsi, le Japon et les Nouveaux Pays Industriels de la première génération (Corée du Sud, Singapour, Taïwan et Hong Kong) ont opté dès la fin de la guerre pour des stratégies de développement orientées vers les marchés intérieurs. Ces stratégies ont été renforcées dans les années 60 par des stratégies de promotion des exportations, notamment des activités textiles, afin de faire face aux déficits externes liés à l'importation des biens d'équipement et des biens intermédiaires. Le schéma de développement industriel de ces pays a connu d'importantes modifications dans les années 70, avec le développement des activités de biens d'équipement, les industries électriques et électroniques, la pétrochimie et la sidérurgie. Ces activités étaient tournées essentiellement vers le marché intérieur et constituaient une étape nouvelle dans la substitution des importations. Au début des années 80, la stratégie de développement industriel est marquée par l'émergence d'une nouvelle logique de promotion des exportations, orientée vers les produits intensifs en nouvelle technologie comme les machines-outils, les automobiles, les semi-conducteurs, les ordinateurs, les télécommunications, la robotique et les biotechnologies⁵¹. Ces stratégies permettent aux économies du Sud-Est asiatique de maintenir et de développer leurs avantages compétitifs.

La logique de développement industriel dans les pays du Sud-Est asiatique a été également caractérisée par l'adoption d'une stratégie de remontée de filières de l'aval vers l'amont, internalisant par vagues successives les secteurs de biens intermédiaires jusqu'au biens d'équipement. Cette stratégie permet de construire les rapports entre marché interne et exportations. En effet, si les segments de la production en aval sont orientés vers les exportations, les segments intermédiaires sont orientés vers le marché intérieur. Progressivement, la promotion des exportations, au fur et à mesure de l'évolution des avantages comparatifs des économies, touchera les segments intermédiaires et les secteurs des biens d'équipement⁵².

Ainsi, le développement industriel a joué un rôle majeur dans les évolutions différenciées des dynamiques de développement en Afrique et en Asie. Mais, plus que le rythme du développement industriel, il faut souligner sa logique et surtout ces efforts d'articulation interne/externe qui ont permis aux économies asiatiques de gérer les contraintes du développement industriel et d'en faire un important levier pour la croissance et le développement.

Il faut enfin souligner le poids des stratégies en matière de nouvelles technologies pour comprendre les dynamiques de développement entre les pays asiatiques et africains. A ce niveau, la plus grande préoccupation des pays en développement concerne les moyens de maîtriser les nouvelles technologies et d'en faire un élément dynamique dans les stratégies de croissance. A ce propos, il est possible de distinguer deux grandes stratégies d'importation et de maîtrise des nouvelles technologies. D'abord, en Afrique les différents pays ont opté pour des stratégies de transfert de technologies clés en main afin de diminuer les

⁵¹ . Voir Mario Lanzarotti, **La Corée du Sud : une sortie du sous-développement**, PUF/IEDES, Paris 1992.

⁵² . Hakim Ben Hammouda (1999), op. Cit.

risques techniques. Or, ces stratégies ont été à l'origine d'un renforcement de la dépendance technique de ces pays, notamment à travers les contrats de maintenance technique. Face à cette stratégie basée sur le recours à l'extérieur, les pays asiatiques ont développé des stratégies de maîtrise locale des nouvelles technologies. En effet, si les expériences d'industrialisation des premiers pays capitalistes au 18^{ème} siècle étaient basées sur l'invention et celles des puissances industrielles du 19^{ème} siècle sur l'innovation, les pays asiatiques ont cherché, comme les pays africains, à accéder aux nouvelles technologies par le biais de l'importation⁵³. Cependant, cette importation était renforcée par un important effort local d'apprentissage, d'adaptation et d'imitation des technologies importées⁵⁴. Par ailleurs, l'effort de maîtrise des nouvelles technologies et les dynamiques d'apprentissage ont été à l'origine du développement rapide des capacités scientifiques et techniques dans les différents pays du Sud-Est asiatique.

Ainsi, cette analyse comparative a permis de mettre en exergue les trajectoires différenciées des pays asiatiques et africains. Si les premiers ont réussi à structurer des dynamiques de croissance forte et compétitive, les seconds connaissent, en dépit de toutes les réformes appliquées au cours des années 80 et 90, une croissance fragile et une marginalisation dans l'économie internationale. Nous avons pu mettre en exergue le rôle de la modernisation agricole, du développement industriel et des nouvelles technologies dans les succès asiatiques. Mais, il est important également de réfléchir sur les arrangements institutionnels qui ont rendu ces évolutions possibles en Asie du Sud-Est et difficiles en Afrique.

Réussites asiatiques : clefs d'explication pour l'Afrique.

Plusieurs tentatives d'explication ont été apportées pour analyser les succès asiatiques. Les premières remontent à la fin des années 70, et ont pris le contre-pied des thèses favorables à l'interventionnisme étatique en faveur des activités d'import-substitution. Pour ces premières analyses, les succès asiatiques trouvent leurs fondements dans une neutralité de l'Etat vis-à-vis des dynamiques de croissance, qui a favorisé les activités exportatrices et une insertion de ces économies dans l'économie internationale selon leurs avantages comparatifs. La neutralité de l'Etat pouvait prendre plusieurs formes, dont l'égalité des taux de change effectifs pour les exportations et les importations⁵⁵ ou l'égalité entre le décalage des prix internes des biens fabriqués pour le marché intérieur et leurs prix sur le marché mondial, et celui de l'écart entre les prix internes des produits exportables et leurs prix sur le marché international⁵⁶. Cette neutralité de l'Etat dans les dynamiques de développement, voire même un biais légèrement favorable aux activités d'exportation, sont à l'origine des succès et des performances des économies asiatiques⁵⁷. Dans cette

⁵³ . OECD, **Reviews of national science and technology policy : Korea**, Paris 1996.

⁵⁴ . Alice Amsden, Third World industrialization : « global fordism » or a new model ?, **The New Left Review**, n°182, 1990.

⁵⁵ . Voir notamment à ce propos J. Bhagwati, **Foreign trade and economic development : anatomy and consequences of exchange control regimes**, NBER, New York, 1978.

⁵⁶ . A. Krueger, **Trade and employment in developing countries : synthesis and conclusions**, vol. 3, NBER, New York, 1983.

⁵⁷ . A. Krueger, Trade policy as an input to development, **American Economic Review**, May 1980.

première génération de travaux sur les succès asiatiques, il faut également mentionner ceux de B. Balassa qui a soutenu que les pays en développement mettent en place dans les premiers stades des stratégies d'import-substitution de produits manufacturés intensifs en main d'œuvre⁵⁸. Or, ces stratégies butent rapidement sur d'importantes contraintes et amènent les pays à réorienter leurs stratégies de développement en opérant une large ouverture sur l'extérieur, optant pour des stratégies de promotion des exportations. Ainsi, dans la première génération de travaux les succès asiatiques trouvent leurs explications dans une large ouverture de leurs économies vers l'extérieur et dans la libéralisation de leurs échanges extérieurs.

Or, cette première génération de travaux a été rapidement remise en cause par de nouvelles recherches qui ont montré que les succès asiatiques ne résident pas dans une neutralité de l'Etat vis-à-vis des dynamiques de croissance. Au contraire, les Etats ont joué un rôle important dans le développement des activités d'exportation et ont nettement favorisé la construction de la compétitivité de leurs activités exportatrices à travers des mécanismes complexes, dont le maintien de taux de change effectifs favorables aux activités exportatrices et l'octroi d'importantes subventions aux entreprises à l'exportation⁵⁹. Par ailleurs, ces travaux ont mis l'accent sur le fait que la lecture des expériences asiatiques ne peut se limiter à l'examen des effets de l'ouverture sur l'extérieur, mais doit être située dans le contexte plus large des stratégies de développement de ces pays.

Ce débat sur la place de l'ouverture dans les succès des économies asiatiques connaîtra une importante contribution avec la publication de l'étude de la Banque Mondiale⁶⁰. Cette étude s'est intéressée à l'expérience de développement de huit pays (Le Japon, Hong Kong, Taïwan, Singapour, la Corée du Sud, l'Indonésie, la Malaisie, la Thaïlande) et a indiqué que les stratégies de développement ont commencé par la mise en œuvre de stratégies d'import-substitution. Ensuite, à des moments différents de leurs histoires économiques, ces pays ont réorienté leur développement vers la promotion des exportations (dès la fin des années 50 pour le Japon, la fin des années 60 pour la première génération et le début des années 80 pour la seconde génération de pays). Cette étude a mis l'accent sur les caractéristiques structurelles de ces expériences, avec notamment des taux d'investissement élevés et d'important efforts dans le domaine des

⁵⁸ . Voir :

-B. Balassa, **The newly industrialising countries in the world economy**, Pregamon Press, 1981,

-B. Balassa (editors), **Development strategies in semi-industrial economies**, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1982.

⁵⁹ . Plusieurs travaux ont cherché dès le début des années 80 à mieux comprendre la complexité des expériences de développement en Asie dont :

-C. Johnson, Introduction –The Taïwan model, in J. Hsiung (editors), **Contemporary Republic of China: The Taïwan experience**, Praeger Press, New York, 1981,

-C. Johnson, **MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy 1925-1975**, Stanford University Press, Stanford 1982,

-C. Johnson, The industrial policy debate re-examined, **California Management Review**, vol. 27, n°1, 1984.

⁶⁰ . World Bank (1993), op. cit.

ressources humaines et de nouvelles technologies, ce qui a entraîné d'importants gains de productivité. Par ailleurs, cette étude a insisté sur une multiplicité d'interventions des Etats qui ont aidé la construction de la compétitivité de ces économies, notamment à travers le maintien de taux d'intérêt faibles, la protection de certains secteurs naissants ou en déclin, les subventions aux exportations, la mise en place d'institutions pour appuyer les exportations, les mécanismes de crédits à l'exportation...

Cette étude remet en cause l'hypothèse que la libéralisation et les politiques de libre-échange soient à l'origine des succès asiatiques. Elle développe une nouvelle approche en termes de «market friendly » qui met l'accent sur la coexistence entre l'Etat et le marché dans les succès asiatiques. Dans cette approche, le marché ne peut jouer à lui seul le rôle de coordination du fait du caractère imparfait de l'information et de la concurrence. De ce point de vue, une intervention régulatrice de l'Etat devient alors nécessaire afin de corriger ces imperfections. Cette étude a ouvert la voie à de nouvelles analyses sur les expériences de développement des pays asiatiques qui ont permis de mieux comprendre la place et le rôle des institutions dans la régulation de ces économies. J. Stiglitz a été un des premiers à mettre l'accent sur la capacité de ces économies à mettre en place des institutions efficaces qui ont su gérer le processus de développement et lui insuffler la dynamique nécessaire⁶¹. Il a insisté sur le rôle des Etats dans les expériences de développement en Asie, à travers notamment l'organisation de la concurrence et le développement d'institutions appuyant les activités exportatrices. Stiglitz a étudié également le rôle des institutions financières dans les stratégies de développement en Asie du Sud-Est⁶². Il souligne l'intervention intensive des Etats dans le fonctionnement des systèmes financiers. Les pouvoirs publics ont ainsi aidé à la création de nouvelles banques et institutions financières spécialisées, et ont régulé fortement leur fonctionnement en orientant les crédits vers des secteurs aux dépens d'autres et en les subventionnant fortement. Certains auteurs ont avancé que la gouvernance des marchés par les Etats est au centre des expériences de développement en Asie⁶³. L'interventionnisme étatique est considéré par A. Amsden comme une des caractéristiques des expériences de développement tardif dans le Tiers-Monde. Cet interventionnisme se fait particulièrement dans le domaine des nouvelles technologies, où les Etats encouragent les activités d'imitation et d'adaptation des nouvelles technologies comme un moyen d'accès aux techniques les plus récentes⁶⁴

Ainsi, le courant néo-institutionnaliste insiste sur le rôle joué par une pluralité d'institutions, et plus particulièrement les Etats, dans les réussites asiatiques, à travers la prise en charge des imperfections du

⁶¹ . Joseph Stiglitz, Some lessons from the East Asian Miracle, **The World Bank Research Observer**, vol. 11, n°2, August 1996.

⁶² . Joseph Stiglitz et M. Uy, Financial markets, public policy and the East Asian Miracle, **The world Bank Research Observer**, vol. 11, n°2, August 1996.

⁶³ . Voir Robert Wade, **Governing the market. Economic theory and the role of government in East Asian industrialization**, Princeton University Press, Princeton 1999.

⁶⁴ . Voir Alice Amsden, **Asia's next giant. South Korea and late industrialization**, Oxford University Press, Oxford, 1989.

marché. Stiglitz met l'accent sur six domaines d'intervention des Etats qui ont joué un rôle de premier ordre dans les dynamiques de croissance en Asie, dont la promotion de l'éducation, l'acquisition des nouvelles technologies, l'appui au système financier, le développement des infrastructures, la prévention de l'environnement et la satisfaction des besoins de base dont la santé⁶⁵. L'intérêt de ces auteurs ne s'est pas limité à l'Etat. En effet, d'autres études ont démontré que les pays asiatiques ont réussi à structurer un tissu complexe d'institutions permettant aux différents agents économiques de répondre aux problèmes de l'information imparfaite et de son asymétrie⁶⁶. Ces travaux ont considéré que, parallèlement aux interventions des Etats et en dépit de la diversité des expériences asiatiques, ces pays ont construit la stabilité de leurs dynamiques de croissance sur une série d'institutions et de principes, dont un ordre constitutionnel stable, une bureaucratie organisée et qualifiée, des organismes de négociation et de délibération entre le gouvernement et les milieux d'affaires, et des institutions sectorielles dynamiques qui ont accompagné le développement de nouvelles activités industrielles.

Ainsi, les succès asiatiques ne sont pas le résultat d'une réorientation de leurs stratégies de développement vers l'exportation et de leur plus grande ouverture sur l'extérieur. Au contraire, les fortes dynamiques de croissance en Asie et l'amélioration de leur insertion internationale s'expliquent par la densification de leurs tissus économiques et sociaux à travers un processus de structuration d'une multitude d'institutions, de normes et d'acteurs économiques qui ont accompagné leur histoire économique récente. Donc, on ne peut comprendre le rôle des politiques commerciales qu'en les insérant dans une dynamique plus large et dans les stratégies globales de développement.

Ces travaux ont remis en cause l'idée d'un effet mécanique de l'ouverture sur la croissance. Ils ont mis l'accent sur la multiplicité des acteurs et des institutions qui interviennent dans le processus de développement, et sont à l'origine du maintien de dynamiques de croissance forte, de l'amélioration de la compétitivité des économies et de leur insertion dans l'économie internationale. Ces analyses ont été à l'origine d'un important renouvellement de la réflexion sur les stratégies et les politiques de développement. Plus particulièrement dans le domaine des politiques commerciales, elles ont permis de dépasser les analyses en terme de contrôle versus ouverture des économies, pour mieux comprendre l'insertion de ces politiques dans les stratégies globales de développement et leurs dynamiques différenciées dans le temps et selon les secteurs.

⁶⁵ . Joseph Stiglitz, The role of government in development economics, in M. Bruno et B. Pleskovic, Annual World Bank conference on development economics 1996, World Bank, Washington 1997.

⁶⁶ . Voir notamment T. Cheng, S. Haggard et D. Kang, Institutions, economic policy and growth in the Republic of Korea and Taiwan province of China, UNCTAD, Geneva 1996.

La politique commerciale, élément d'une stratégie de développement.

L'analyse des réussites asiatiques est intéressante à plus d'un titre. Elle permet de montrer la complexité du développement économique et la pluralité des acteurs, des institutions et des réseaux qui y contribuent. La construction d'un tissu dense et touffu d'institutions assure aux dynamiques de croissance les conditions de stabilité et d'approfondissement. Les politiques sectorielles viennent alors renforcer ce tissu et contribuer à sa consolidation. Les politiques industrielles, agricoles ou les politiques macroéconomiques, contribuent à ce processus de longue haleine de construction d'institutions capables de conduire le développement économique et d'améliorer la compétitivité des économies. Les politiques commerciales n'échappent pas à cette dynamique et s'intègrent par conséquent de manière étroite au processus de montée en puissance de la croissance et de l'amélioration de l'insertion internationale des économies. Ainsi, les politiques commerciales ne peuvent être analysées ni mises en œuvre en dehors des choix et des stratégies de développement. Au contraire, elles sont des éléments incontournables de toute stratégie de développement et viennent par conséquent renforcer ses options et ses choix. La dynamique des politiques commerciales suit par conséquent et doit s'intégrer dans la dynamique et l'évolution des choix globaux de développement. Elle contribue de ce point de vue à l'approfondissement et au renforcement du tissu institutionnel nécessaire au développement.⁶⁷

La plus grande différence de ce point de vue entre les pays africains et les pays asiatiques ne réside pas dans une plus ou moins grande ouverture sur le marché international mais plutôt dans la dynamique de développement et sa capacité à formuler des visions à moyen et long terme en vue d'appuyer le processus de croissance, et ce depuis le milieu des années 60. En effet, si les pays asiatiques étaient porteurs d'une vision du futur qui leur a permis d'opérer les changements nécessaires afin de faire face aux contraintes des stratégies de croissance, la plupart des pays africains se sont inscrits de manière passive dans une stratégie d'import-substitution jusqu'à l'essoufflement de celle-ci à la fin des années 70 et l'avènement de la crise de la dette. La vision stratégique du développement en Asie du Sud-Est a permis aux pouvoirs publics d'opérer les arbitrages nécessaires en matière d'investissements, de financements, de subventions ou d'appuis institutionnels à des secteurs par rapport à d'autres. Cette vision s'observe à trois niveaux. Le premier concerne le choix des secteurs d'orientation de l'investissement public ou privé. Comme nous l'avons vu, les pays asiatiques ont entamé leur processus de développement avec des stratégies d'import-substitution des biens de consommation finale. Cette stratégie a progressivement évolué vers la mise en place d'activités exportatrices de biens intensifs en travail. Ensuite, on a enregistré le développement d'activités d'import-substitution pour les biens intermédiaires et les biens d'équipement. La maîtrise de ces activités a amené ces pays à les orienter vers l'exportation et à devenir par conséquent exportateurs de biens intensifs en nouvelles technologies. Ces évolutions sont venues répondre dans les pays asiatiques aux contraintes des dynamiques de croissance et à l'essoufflement des secteurs. Les pays africains n'ont pas été en mesure d'opérer les changements nécessaires, et l'essentiel de leur potentiel productif et d'investissement a été orienté vers les

⁶⁷. Voir Dani Rodrik, Trade policy reform as institutional reform, in Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo et Philip English (éditeurs), **Development, trade and the WTO, a handbook**, The World Bank, Washington 2002.

stratégies d'import-substitution de biens de consommation finale sans qu'ils soient en mesure d'opérer ni l'ouverture nécessaire, ni les remontées de filières dans les productions destinées au marché interne.

La vision stratégique s'observe également dans les pays asiatiques dans cette volonté de construire les dynamiques de croissance autour d'une articulation entre les marchés internes et l'insertion internationale. Depuis la fin des années 60, l'option de l'ouverture sur l'extérieur et la promotion des exportations sont présentes dans les dynamiques de développement. Cette ouverture est cependant maîtrisée, et répond au besoin d'importation des biens d'équipements et des nouvelles technologies nécessaires à la poursuite des dynamiques de croissance, et au souci de l'exportation afin de maintenir à long terme l'équilibre de la balance de paiement. Or, la plupart des économies africaines ont opté dans les années 60 et 70 pour le choix exclusif du marché interne. L'ouverture forcée des années 80 n'a pas été en mesure d'apporter les gains espérés du fait de la faiblesse du potentiel productif.

Le troisième niveau de perception de la vision stratégique en œuvre dans les pays asiatiques est relatif à l'appui des pouvoirs publics aux dynamiques de croissance. Certes, comme toutes les études l'ont montré, cet appui a été important et constant⁶⁸. Cependant, il ne s'est pas dirigé de manière passive vers l'ensemble des secteurs économiques. Au contraire, il a été sélectif et s'est orienté vers des secteurs spécifiques. Si au début de l'expérience de développement, l'appui des pouvoirs publics a profité aux secteurs de biens de consommation finale, il s'est progressivement détaché de ces secteurs pour se concentrer sur de nouvelles activités comme les secteurs intensifs en travail ou plus tard vers les biens intensifs en nouvelles technologies. L'expérience africaine est de ce point de vue différente dans la mesure où l'appui des pouvoirs publics a été constant et invariant, et s'est dirigé essentiellement vers les secteurs de biens de consommation finale dans le cadre des stratégies d'import-substitution, sans se soucier des comportements rentiers qui ont commencé à se développer dans la plupart des pays.

Dans cette perspective, les politiques commerciales se sont insérées dans les stratégies globales de développement. Le caractère dynamique de ces stratégies dans les pays du Sud-Est asiatique a imprégné leurs politiques commerciales alors qu'elles sont restées passives en Afrique à l'image des choix de développement dans la plupart des pays du continent. Ainsi, l'usage des différents outils des politiques commerciales, dont les protections tarifaires et non tarifaires, les subventions et les crédits à l'exportation et les politiques de change, ont répondu aux priorités et aux choix de développement. L'utilisation de ces outils s'est faite en Asie du Sud-Est de manière dynamique afin de faire face aux contraintes et aux difficultés des dynamiques de croissance, alors qu'en Afrique elle s'est limitée à un maniement indifférent et sans perspective stratégique. Ces éléments nous permettent de mieux préciser le contenu des politiques commerciales dans les dynamiques de développement. Ces politiques ne peuvent être examinées en soi, et leur étude ou leur mise en œuvre doit faire référence au contexte global des stratégies de développement. Ainsi, les politiques commerciales dynamiques sont celles qui s'intègrent le mieux à des stratégies de

⁶⁸ . Voir notamment World Bank (1993), Alice Amsden (1989) et Robert Wade (1990).

développement actives et cherchent à appuyer les dynamiques de croissance et à améliorer la compétitivité des économies. Ces stratégies ne sont pas le produit d'un choix exclusif entre ouverture ou contrôle excessif. Au contraire, elles sont le résultat d'une quête incessante des combinaisons optimales entre ces deux alternatives afin de consolider le développement.

De ce point de vue, la réflexion doit s'orienter vers l'identification des différents arrangements entre ouverture et contrôle, et l'étude de leur impact sur la croissance. Cette réflexion devrait s'inspirer des expériences historiques de développement. Plutôt que cet interminable débat sur ouverture versus contrôle, notre contribution cherchera, en se basant sur l'analyse comparative des expériences asiatiques et africaines, à déterminer les principales caractéristiques des politiques commerciales dynamiques. A ce niveau, il nous paraît important de relever trois caractéristiques essentielles. La première est l'évolution dans le temps de la politique commerciale, qui ne peut se figer dans un choix exclusif entre ouverture versus contrôle. L'expérience de la Corée a montré que le recours à une stratégie de substitution des importations dans les années 60 s'est traduit par l'adoption d'une politique commerciale restrictive afin de défendre les productions nationales vis-à-vis des importations. Le développement des activités exportatrices dès la fin des années 60 a entraîné l'ouverture de certains secteurs économiques sur l'extérieur. Toutefois, le choix du moment (timing) de l'ouverture ou du contrôle des frontières nous paraît encore plus important. Les études effectuées sur les expériences nous donnent quelques indications à ce propos⁶⁹. A cet effet, il semble que le développement des nouvelles industries se traduise par des politiques commerciales restrictives visant à les aider à construire leur compétitivité. Cette adaptation des politiques correspond à un usage de l'argument de l'industrie naissante. En même temps, une grande ouverture est appliquée à destination des importations de biens d'équipement, des biens intermédiaires et des nouvelles technologies nécessaires au développement de ces nouvelles activités. Par ailleurs, ces pays optent pour une grande libéralisation de leurs échanges pour les produits où leurs industries sont arrivées à maturité. Cette ouverture est nécessaire car elle introduit la concurrence nécessaire à l'amélioration de la compétitivité de leurs entreprises et permet d'éviter les comportements rentiers. ***Ainsi, les politiques commerciales dynamiques cherchent à déterminer les moments opportuns (le timing) pour ouvrir leurs économies sur l'extérieur ou exercer certains contrôles afin d'appuyer les dynamiques de croissance et de construire la compétitivité des économies.***

La seconde caractéristique des politiques commerciales est leur caractère diversifiée selon les secteurs. Ce caractère les différencie des politiques commerciales appliquées dans les pays africains tout au long des années 70, qui ont été appliquées de manière indifférenciée à tous les secteurs économiques. Les expériences japonaises et coréennes ont montré que les secteurs qui ont bénéficié des mesures de protection dans les années 60 et 70 ne sont pas les mêmes que ceux des années 80. Ainsi, les secteurs de consommation finale ont bénéficié en Corée du Sud d'importantes protections dans les années 60⁷⁰. Ces mesures ont été relâchées dans les années 70 et ont été orientées vers d'autres secteurs. En même temps, les secteurs de

⁶⁹ . Voir A. Amsden (1989) et R. Wade (1990).

⁷⁰ . Voir A. Amsden (1989) et R. Wade (1990).

biens d'équipement et de biens intermédiaires ont pu bénéficier de ces politiques commerciales restrictives. Ainsi, l'ouverture ou le contrôle ne s'appliquent pas dans une politique commerciale dynamique de manière linéaire à l'ensemble des secteurs économiques. Au contraire, il s'agit d'options stratégiques qui sont mises en œuvre dans des secteurs spécifiques à des moments particuliers de leur développement. Ainsi, la question fondamentale n'est pas tant l'ouverture ou le contrôle mais plutôt l'ordre et les séquences de ces options dans les différents secteurs de l'économie. En d'autres termes, il s'agit de déterminer les moments d'ouverture et de fermeture qui peuvent différer d'un secteur à un autre.

La dernière caractéristique des politiques commerciales concerne leur caractère différencié non seulement entre secteurs, mais également au sein du même du secteur. A ce niveau, le développement du secteur électronique en Corée est assez significatif des usages différenciés des outils de la politique commerciale au sein du même secteur. Les débuts de l'industrie électronique remontent aux années 60 avec le développement de quelques unités d'assemblage pour le marché local. Ces unités jouissaient à l'époque d'une grande protection à travers l'application de droits de douane prohibitifs pour les importations. Cependant, dès la fin des années 60 et le début des années 70, la stratégie coréenne va changer et tirer profit des stratégies de délocalisation de l'électronique grand public des entreprises japonaises et américaines. Ainsi, on enregistre le développement d'activités exportatrices dans ce domaine et une plus grande ouverture de l'économie vers les importations de composants, de biens d'équipements et d'autres biens intermédiaires, et leur réexportation. Dès le milieu des années 70, la Corée et Taiwan mettent en place de nouvelles stratégies dans ce domaine visant la production locale de composants électroniques et leur intégration dans les produits informatiques et les ordinateurs. Ce changement de choix stratégique s'est également accompagné d'une évolution de la politique commerciale appliquée à ce secteur, du développement d'une politique de plus grande ouverture pour les produits de consommation finale, et des options plus restrictives dans le domaine des composants et autres biens intermédiaires. Ainsi, les politiques commerciales dynamiques s'appliquent de manière différenciée aux différents segments d'un secteur économique donné⁷¹. Il s'agit alors de déterminer les séquences d'ouverture ou de contrôle à mettre en œuvre pour appuyer les dynamiques internes aux différents secteurs.

En définitive, la politique commerciale a joué un rôle important dans la mise en œuvre des choix et des stratégies de développement. Comme nous l'avons montré, plus qu'un choix exclusif en faveur de l'ouverture ou du contrôle, les politiques commerciales dynamiques s'intègrent de manière étroite dans les stratégies de développement. Elles appuient les choix de développement à travers leur caractère évolutif dans le temps, diversifiées selon les secteurs et différenciées au sein du même secteur.

⁷¹ . Voir Alice Amsden, **The rise of the rest : Late industrialization outside the North Atlantic region**, Oxford Press University, New York, 2001.

Si les politiques commerciales ont appuyé les dynamiques de croissance et de développement, il s'agit de savoir aujourd'hui si on peut continuer à utiliser ces outils dans le contexte de libéralisation croissante de l'économie internationale et dans le cadre de l'OMC. En d'autres termes, il convient de se demander si la politique commerciale n'est pas finalement morte, et ses outils enterrés, avec la libéralisation commerciale ?

VI. L'OMC et la possibilité d'une politique commerciale pour le développement :

L'usage des politiques commerciales, et plus particulièrement des outils visant à protéger le développement économique, n'est pas récent. En effet, des recherches récentes ont montré que les pays les plus développés aujourd'hui n'ont pas hésité tout au long de leur histoire à faire appel aux tarifs protecteurs ou aux limitations des importations afin d'appuyer leurs industries naissantes⁷². En Grande Bretagne, les politiques commerciales restrictives ont été mises en œuvre dès le 15^{ème} siècle pour appuyer l'industrie de la laine qui était alors exportée sous forme brute en Hollande, et transformée par les unités manufacturières de ce pays. A cette époque, d'importantes taxes douanières ont été imposées sur les exportations de laine brute dans le but d'obliger les producteurs à la transformer localement. Des tarifs prohibitifs ont été également appliqués sur les importations de produits finis. Ces politiques commerciales restrictives continuaient à être utilisées jusqu'à l'abrogation des lois sur le blé en 1846, abrogation considérée par les historiens comme le véritable tournant libre-échangiste de la Grande Bretagne. Ainsi, la compétitivité des industries britanniques a largement profité des politiques commerciales restrictives de la Grande Bretagne, et l'ouverture sur l'extérieur n'a été mise en œuvre qu'avec l'émergence de ce pays comme la nation la plus développée au monde au milieu du 19^{ème} siècle.

Les Etats-Unis ont également utilisé des politiques commerciales et de la défense de leurs activités naissantes pour construire leur compétitivité⁷³. Ainsi, entre 1830 et la fin de la seconde guerre mondiale, les Etats-Unis ont appliqué les droits de douane les plus élevés au monde sur les importations de produits industriels. A ces protections tarifaires, il faut ajouter les coûts de transport qui étaient fortement élevés jusqu'à la fin du 19^{ème} siècle, et qui accordaient par conséquent aux activités industrielles américaines les niveaux de protection les plus élevés au monde. En 1930, on estimait les tarifs moyens appliqués par les Etats-Unis sur les importations de produits industriels à près de 48%. Ce n'est qu'après la fin de la guerre, que les Etats-Unis, devenus première puissance économique mondiale, vont opérer une plus grande ouverture

⁷² . Voir notamment Ha-Joon Chang, **Kicking away the ladder. Development strategy in historical perspectives**, Anthem Press, London 2002.

⁷³ . Ha-Joon Chang (2002), op. cit.

de leurs échanges extérieurs. Les autres pays aujourd'hui développés, comme l'Allemagne ou la France, ont utilisé les différents outils de la politique commerciale, dont les droits de douane, les subventions aux exportations, pour appuyer leurs dynamiques de développement industriel, et combler leur retard par rapport à la Grande Bretagne⁷⁴. Le Japon a également suivi la voie ouverte par les autres pays développés dès les premières années de la révolution des Meiji en 1868, et a fait des politiques commerciales restrictives le moyen d'accompagner l'effort de modernisation de ses structures économiques⁷⁵.

Les expériences récentes de développement en Asie du Sud-Est ont montré que ces pays n'ont pas échappé à la règle. Parallèlement aux protections accordées aux activités locales, ces pays ont alloué d'importantes subventions directes et indirectes à leurs activités exportatrices⁷⁶. Ces politiques ont aidé leurs entreprises à renforcer leur compétitivité dans des secteurs nouveaux comme l'industrie électronique, la construction navale ou les semi-conducteurs.

Ainsi, la politique commerciale a pu jouer, contrairement aux expériences de la plupart des pays africains, un rôle dynamique dans le processus de développement et dans l'amélioration de la compétitivité des économies en développement. Or, la question qui se pose aujourd'hui est de savoir si les pays en développement peuvent continuer à jouir des mêmes libertés qu'ils ont pu avoir par le passé, pour mettre à contribution la politique commerciale dans la construction de leurs stratégies de développement. Cette question est d'autant plus importante que les réformes entreprises depuis l'Uruguay Round réduisent l'usage des outils de la politique commerciale et par conséquent laissent une marge limitée aux pays en développement. Certains se demandent d'ailleurs si l'avènement de l'OMC ne signifie pas finalement la fin des politiques commerciales nationales. Il faut dire que les négociations de l'Uruguay Round ont réussi à imposer une plus grande libéralisation des échanges commerciaux. Ainsi, parallèlement à la baisse des tarifs douaniers, et à la réduction de la progressivité des tarifs et des crêtes tarifaires, ces négociations ont également imposé la transformation des barrières non tarifaires en tarifs, et leur réduction. Ce cycle de négociations a aussi amené les pays à s'engager à diminuer toutes les formes de subvention, hors des produits agricoles, accordées aux exportations. Ainsi, l'OMC issue de ce cycle de négociation commerciale s'est donnée pour objectif d'opérer une plus grande ouverture des marchés mondiaux et de limiter par conséquent toutes les barrières aux échanges.

⁷⁴ . Paul Bairoch, **Mythes et paradoxes de l'histoire économique**, La Découverte, Paris, 1995.

⁷⁵ . Ian Buruma, **Inventing Japan : From Empire to economic miracle 1853-1964**, Weidenfel Press, London 2003.

⁷⁶ . Voir à ce propos :

-Alice Amsden (1989), op. Cit.

-Gerald K. Helleiner, Introduction, in Gerald Helleiner (editors), **Trade policy and industrialization in turbulent times: new perspectives**, Routledge, New York 1994,

-Robert Wade (1990), op. cit.

Ces réformes ne signifient pas la fin des politiques commerciales nationales. Certains auteurs estiment que les nouvelles règles de l'OMC offrent encore une certaine flexibilité que les pays en développement pourraient utiliser pour renforcer leurs stratégies de développement et améliorer leur compétitivité⁷⁷. D'abord, il faut noter que ces nouvelles règles accordent un traitement spécifique et différencié pour les pays en développement et particulièrement pour les pays les moins avancés, qui les dispensent de l'application de certaines règles ou leur accordent des périodes transitoires plus importantes. Les nouvelles dispositions permettent surtout aux pays en développement de se protéger, notamment lorsque les importations posent d'importantes difficultés à leur balance de paiements ou à leurs industries locales. Dans ce contexte, les pays en développement peuvent opérer une hausse de leurs tarifs douaniers afin de faire face aux problèmes macroéconomiques ou à la concurrence accrue des importations. Ces possibilités laissées ouvertes ont été utilisées par certains pays comme le Mexique, qui a fait passer ces tarifs douaniers de 20 à 35% en 1995 dans le secteur des textiles et de l'habillement pour faire face à un accroissement rapide des importations⁷⁸.

Parallèlement aux protections douanières, les nouvelles règles de l'OMC, en dépit de leur caractère restrictif, laissent une marge de liberté pour les pays en développement en ce qui concerne l'appui aux activités exportatrices. Ainsi, l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires, qui constitue un prolongement du code du Cycle de Tokyo sur les subventions, définit trois catégories de subventions : celles qui sont prohibées, celles qui peuvent donner lieu à une action et celles dont l'usage est libre⁷⁹. Les subventions prohibées sont celles qui sont liées à des résultats concrets en matière d'exportation ou d'utilisation de produits locaux dans la fabrication de produits exportés. Cependant, les nouvelles règles laissent la porte ouverte pour d'autres types de subventions, dont celles utilisées pour financer les activités de recherche, les aides aux régions défavorisées ou au développement préconcurrentiel.

En définitive, les nouvelles règles de l'OMC réduisent la marge de manœuvre des pays en développement pour utiliser les politiques commerciales dans la construction de leurs dynamiques de développement et l'amélioration de leur compétitivité. Cependant, une certaine flexibilité persiste, et les pays en développement peuvent en faire usage. Certes, certains travaux ont mis l'accent sur les difficultés des pays en développement à utiliser cette flexibilité, mais les expériences de pays comme la Thaïlande montrent que ces marges de manœuvre peuvent être mises en faveur des stratégies de développement, et contribuer ainsi à l'effort de modernisation des économies et d'amélioration de leur insertion internationale⁸⁰.

⁷⁷ . Voir notamment Alice Amsden, *Industrialization under new WTO law*, in John Toye (editor), **Trade and development. Directions for the 21st century**, Edward Elgar, Chltenham 2003.

⁷⁸ . Voir OECD, **Trade policies liberalization in Mexico**, Paris 1996.

⁷⁹ . Voir à ce propos PNUD, **Mettre le commerce international au service de tous**, Earthscan Publications, London 2003.

⁸⁰ . Alice Amsden (2003), op. cit.

VII. Conclusion :

Ce chapitre nous a permis de mettre en exergue le rôle des politiques commerciales dans les stratégies de développement. Afin de contribuer de manière efficace à l'effort de développement, les politiques commerciales doivent être dynamiques et éviter d'apporter des appuis constants et linéaires à toute l'économie ou à certains secteurs économiques. Au contraire, elles doivent être évolutives, différenciées selon les secteurs et entre les différents segments au sein du même secteur. Le débat ne doit donc pas se limiter à ce questionnement stérile ouverture versus contrôle. Il doit s'orienter vers la recherche des combinaisons optimales entre les différents outils de la politique commerciale, et construire les institutions nécessaires au processus de développement économique et à l'amélioration de la compétitivité des économies nationales. Les réformes récentes des règles du commerce international dans le cadre de l'OMC réduisent certes les marges de liberté des pays en développement, néanmoins, elles leur offrent une certaine flexibilité afin de faire usage de la politique commerciale dans le développement. Ce sont ces marges de manœuvre que les pays en développement cherchent à renforcer dans le cadre des négociations internationales, notamment dans le cycle de Doha.

