

Chapitre 7

Le retour au libre échange (de 1950 à 2000)

On peut interpréter l'histoire de la mondialisation comme un progrès régulier, caractérisé par une baisse continue des coûts de transport et du protectionnisme de 1815 à nos jours, mais interrompue par une période dramatique, où le recul de la mondialisation a été encadré par deux guerres mondiales et a connu la Grande Dépression. La force du mouvement de mondialisation vient des changements de la technologie (des transports, de l'information, etc.) auxquels s'ajustent les institutions (ou pour paraphraser Marx, les rapports de production sont déterminés par les forces productives). La seconde période de mondialisation, commence à 1950 et voit un fort développement de ce processus. Cependant, l'ajustement des institutions n'est pas une opération triviale, et nous verrons qu'il existe encore des tendances protectionnistes soutenues par des *lobbies* puissants, et des politiques anti-immigrations, mises en place pour contrebalancer la grande facilité qu'il y aurait à immigrer en leur absence. Je ne crois pas qu'il puisse se produire un recul de la mondialisation semblable à celui que le monde avait connu de 1914 à 1950. Mais nous verrons aussi que ce processus rencontre des résistances.

Commençons par donner quelques chiffres. L'écart des prix des marchandises échangées internationalement, qui avait doublé de 1914 à 1950, a diminué de 76% sur la période 1950-2000. Les $\frac{3}{4}$ de cette baisse ont résulté de la réduction des barrières à l'échange, le reste de la baisse des coûts de transport. Les barrières douanières sont devenues inférieures à ce qu'elles étaient avant 1914. La libéralisation commerciale a donc été importante. Elle est restée cependant largement limitée aux pays industrialisés, les pays du Sud ne libéralisant leur commerce que tardivement et assez lentement.

Le commerce international a augmenté durant la seconde moitié du 20^{ème} siècle à un rythme plus rapide que jamais auparavant : 5,93% par an au lieu de 3,49% par an sur la période 1855-1913. Comme le commerce international a crû à un rythme plus rapide que la production, le rapport du commerce extérieur au PIB a augmenté au cours du demi-siècle qui suivit la seconde guerre mondiale

1. Le General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)

1.1. Histoire.

Vingt-trois pays se réunirent à Genève d'avril à octobre 1947. Ces pays, qui représentaient 80% du commerce mondial, acceptèrent des réductions de tarifs douaniers et signèrent le GATT.

Les Américains souhaitaient obtenir des réductions des droits de douane, une élimination des contingentements et des subventions des exportations ainsi qu'une suppression des accords commerciaux préférentiels, notamment la préférence tarifaire du Commonwealth britannique. Les Britanniques ne voulaient pas de cette dernière mesure et souhaitaient pouvoir recourir à des contrôles quantitatifs pour faciliter leur planification (ils avaient alors un Gouvernement socialiste). Les pays en développement étaient réticents à l'égard des propositions américaines, ayant opté pour une industrialisation par substitution d'importations. Les réductions tarifaires furent négociées de façon bilatérale, avec extension aux autres pays par application de la clause de la nation la plus favorisée. Les pays européens baissèrent significativement leurs droits de douane (d'une moyenne de 40% à une moyenne de 20%). Mais ils maintinrent des restrictions quantitatives jusqu'à la moitié des années cinquante. Les Etats-Unis réduisirent leurs tarifs (d'une moyenne de 45% à une moyenne de 9%).

L'article 1 du GATT inclut la clause de la nation la plus favorisée. L'article 3 impose le traitement national : les biens nationaux et les biens importés doivent être soumis aux mêmes réglementations. L'article 18 exempte largement les pays en développement des contraintes du GATT. L'article 24 exempte de la clause de la nation la plus favorisée les unions douanières et zones de libre échange à condition qu'elles ne conduisent pas à imposer aux pays tiers des tarifs douaniers moyens plus élevés qu'avant leur existence. Le GATT est un *accord entre gouvernements*. Il n'est pas une *organisation internationale* et n'associe pas les partenaires sociaux, ni les ONG. Il a un secrétariat de petite taille à Genève.

Le premier *round* de 1947 eut donc des résultats importants. Les quatre *rounds* suivants (Annecy en 1949, Torquay en 1950-1951, Genève en 1955-1956 et Dillon en 1960-1961) eurent peu de résultats : une augmentation du nombre de membres et de légères réductions tarifaires. Cependant,

au cours de ces années, les pays européens démantelèrent les barrières au commerce intra européen et six d'entre eux créèrent le Marché Commun en 1958.

Il semble que cette dernière évolution effraya les Etats-Unis. Afin d'éviter un détournement des flux commerciaux, défavorable pour ce pays, le Congrès donna un fort pouvoir de négociation au Président des Etats-Unis en 1962. Cela fut l'origine du *Kennedy round* (1964-1967). Les *rounds* précédents s'articulaient autour de négociations bilatérales dont la portée était étendue aux autres pays par la règle de la nation la plus favorisée. Cela incitait à un comportement de passager clandestin et décourageait les pays de s'engager dans des négociations bilatérales. Le *Kennedy round* vit l'apparition de négociations multilatérales, ce qui compliquait les négociations, mais évitait la stagnation dans les accords qui était apparue dans les *rounds* précédents. Le *Kennedy round* aboutit à une réduction des tarifs douaniers de 35% (sur la moyenne des importations, les pays pouvaient moduler leurs droits de douane pour protéger leurs secteurs sensibles, tant qu'ils respectaient cet engagement).

Le *Tokyo round* (1973-1979) réduisit les tarifs douaniers d'un tiers. Les droits de douane sur les produits manufacturés étaient alors devenus très bas. Aussi ce *round* s'attaqua aux protections non tarifaires et rédigea plusieurs codes à leur sujet : subventions, licences d'importations, anti-dumping, etc. Les pays étaient libres d'adhérer ou non à ces codes, et la plupart ne le firent pas. Selon le RTAA le Président pouvait réduire les tarifs douaniers sans avoir besoin de l'approbation du Congrès. Le *Tokyo round* porta donc aussi sur des barrières non tarifaires. Aux Etats-Unis, la réduction de celles-ci nécessitait un vote du Congrès. Pour que celui-ci ne puisse pas modifier des éléments de l'accord négocié par le Président des Etats-Unis avec les autres pays (ce qui aurait anéanti l'accord) le Congrès accepta une procédure de *fast track* : le Congrès accepte ou refuse l'accord négocié par le président, mais n'a pas la possibilité de l'amender. Cette procédure fut utilisée également pour les négociations de NAFTA et de l'*Uruguay round*.

1.2. Succès et limites du GATT

La période 1950-2000 fut caractérisée par une croissance des échanges internationaux beaucoup plus forte que la croissance des productions nationales. Ce résultat est-il un succès du GATT ?

Le GATT n'a aucun pouvoir coercitif sur un pays. Simplement, si un pays viole ses engagements, le GATT autorise les autres pays à suspendre leurs concessions ou obligations à l'égard du pays

fautif. Ils peuvent ainsi élever leurs tarifs aux dépens de ce pays et lui causer des dommages équivalents à ceux dont ils souffrent eux-mêmes.

La forte croissance et le plein emploi de l'après-guerre facilitait les libéralisations commerciales : les ajustements structurels auxquels elles conduisent sont moins pénibles dans une telle situation. Le soutien du GATT fut unanime aux Etats-Unis jusqu'au milieu des années soixante-dix. Ensuite les syndicats américains commencèrent à exprimer des réserves.

Il y a une littérature récente discutant la contribution du GATT (et ultérieurement de l'OMC) au développement des échanges internationaux, relativement à d'autres évolutions de l'environnement économique international. La méthode la plus naturelle est de comparer l'évolution des échanges entre membres et non membres. La difficulté de la comparaison est que les pays en développement, qui étaient officiellement membres, étaient largement exemptés des obligations de l'accord, par l'article 18. Ces exemptions ont été cependant beaucoup réduites pour des adhérents récents tels que la Chine. Une autre difficulté est que certains pays qui n'étaient pas des membres officiels, l'étaient de fait de façon indirecte ou implicite (des pays décolonisés, mais aussi Israël et la Suisse). Si on limite le calcul aux pays industrialisés il apparaît effectivement que le GATT a fortement contribué au développement des échanges.

Une autre difficulté de cette comparaison est qu'un membre du GATT adhère souvent en plus à un ou plusieurs accords préférentiels régionaux. Il est ainsi difficile de distinguer ce qui, dans l'ouverture des nations européennes, résulte du GATT ou, par exemple, du Marché Commun. Mais je me demande surtout si cette littérature, très empirique, ne pose pas mal le problème. Il y a eu une transformation idéologique radicale, après la Seconde Guerre Mondiale, en faveur du libre échange. Le GATT, l'Union Européenne, le FMI, etc. sont des manifestations de cette transformation. Il est probablement impossible de distinguer les effets individuels de chacune de ces institutions ou accord.

2. L'ouverture commerciale des pays du Sud

2.1. L'industrialisation par substitution d'importations

De la Grande Dépression à la fin des années 70, l'idéologie économique dominante dans les pays du Sud a été l'industrialisation par substitution d'importations (ISI). Celle-ci reposait sur l'idée qu'une expansion des exportations des pays du Sud, serait accompagnée par une détérioration de leurs termes de l'échange (Raul Prebisch), à cause de la spécialisation de ces exportations dans un petit nombre de biens agricoles et de matières premières. Cette idéologie se développa peu après la Grande Dépression, qui avait conduit à la quasi-disparition des échanges internationaux, et à une guerre mondiale dont la Russie stalinienne avait été l'un des vainqueurs. L'URSS donnait l'exemple d'une économie qui s'était industrialisée sous l'action volontaire de l'Etat, en recherchant l'autosuffisance et la cohérence de son développement autour d'un cadre comptable qu'on peut interpréter comme une matrice de Leontief. Cet exemple ne pouvait que séduire les pays tiers-mondistes du Sud, souvent nouvellement indépendants au terme de guerres ou d'actions politiques anti-coloniales longues et dures.

Une seconde raison de la popularité de l'ISI vient des modifications dans les relations économiques internationales durant la Seconde Guerre Mondiale. Des pays comme l'Argentine et le Brésil, dont les exportations de biens agricoles et de matières premières vers l'Allemagne se développaient rapidement avant la guerre, verront l'accès à l'Europe continentale interrompu après le déclenchement du conflit. Durant la guerre, les industries de l'Amérique Latine furent protégées de la concurrence des industries britanniques, qui avaient bien d'autres choses à faire que de produire pour exporter. Les gouvernements latino-américains aidèrent bien sûr leurs industries pour compenser les difficultés que rencontraient leurs secteurs agricoles traditionnels. Durant la guerre, l'agriculture de l'Amérique Latine perdit donc de son importance, mais l'industrie se développa. Cela créa des groupes d'intérêt puissants de patrons et de travailleurs de l'industrie, qui réclameront après la fin de la guerre les protections nécessaires pour leur permettre de conserver et améliorer leurs positions.

L'ISI a pris des formes plus ou moins radicales selon les pays. Mais, de façon générale, elle a comporté des mesures protectionnistes fortes, décourageant les importations, notamment dans les secteurs que souhaitaient développer le pays. Elle a aussi comporté un encouragement fort à l'investissement, et une orientation autoritaire de celui-ci vers des secteurs jugés prioritaires, notamment par une politique de bas taux d'intérêt pour les investissements dans ces secteurs. Les importations de biens d'équipement pouvaient en revanche être non seulement libres, mais encore encouragées par une surévaluation du taux de change et une allocation prioritaire des devises disponibles. Evidemment, il convenait d'empêcher l'épargne nationale de s'investir à l'étranger,

par un système de contrôle des changes. Enfin, l'industrialisation se faisait souvent au dépens des secteurs traditionnels, comme l'agriculture, qui avaient pour fonction de fournir la main-d'œuvre des industries nouvelles, une alimentation bon marché permettant de payer des salaires modérés à cette main-d'œuvre, et enfin les ressources fiscales de l'Etat par une marge entre les prix payés aux agriculteurs et les prix de vente aux populations urbaines.

L'ISI avait quatre défauts. 1) D'abord, les protections, taxes et subventions ont été extrêmement hétérogènes, ce qui a introduit de fortes distorsions (notamment une hétérogénéité considérable dans les taux de protection effectifs des différents secteurs, dont il était difficile de donner une justification rationnelle). 2) Ensuite, sa conception même et sa gestion encourageaient le *rent seeking* et la corruption. 3) Aussi, l'étroitesse des marchés des différents pays du Sud, empêchait leurs industries nouvelles de bénéficier d'économies d'échelles, ce qui limitait leur efficacité, le nombre de variétés pouvant être produites, et créait des rentes de monopoles décourageant l'innovation et la bonne gouvernance. 4) Enfin, la situation protégée dans laquelle vivaient les industries nouvelles, ne les incitait pas à innover dans leurs produits, ni dans leurs processus de production. Elle ne leur permettait pas non plus d'apprendre des expériences de concurrents, qui n'existaient simplement pas sur leurs marchés protégés¹. Il est intéressant de remarquer que les pays ayant adopté l'ISI étaient souvent caractérisés par une sous-utilisation du capital (suggérant que la planification ne suffisait pas à assurer la cohérence recherchée) et était incapable de réduire le sous-emploi de la main-d'œuvre. Ce dernier point avait une explication triviale : les technologies importées du Nord étaient intensives en capital ; ainsi des investissements élevés ne conduisaient qu'à de faibles créations d'emplois. Elle eut la conséquence que la pauvreté ne diminua guère et parfois augmenta. D'autre part la croissance de la productivité globale des facteurs fut faible.

Une réponse aux difficultés rencontrées par l'ISI, provenant par exemple de la petite taille des marchés des pays qui l'appliquaient, fut d'essayer de l'étendre au niveau régional. Ainsi la *Latin America Free Trade Association* (LAFTA) fut créée en 1961. Cette organisation qui trouva son inspiration dans la Communauté Economique Européenne (CEE), rassemblait 11 Etats. Cependant, alors que la CEE avait aboli les barrières tarifaires et les contingentements entre les pays membres dès 1968, soit 10 ans après sa fondation, la LAFTA échoua sur ce point. Aussi, un nombre plus

¹ Les économistes néo-classiques ont une conception réductrice de la concurrence, en ne considérant que la concurrence par les prix et l'allocation efficace des ressources rares auxquels elle conduit. William Baumol, prolongeant les analyses de Joseph Schumpeter, considère qu'un rôle plus important de la concurrence est de forcer les entreprises à innover. Ainsi elles améliorent l'efficacité de leur production et développent des nouveaux produits et variétés désirés par les consommateurs.

réduit de pays établit le *Pacte Andin* en 1969. Mais celui-ci s'effondra quand le Chili le quitta en 1976. Il est intéressant de contraster ces échecs avec le succès du *Central American Common Market* (CACM) créé en 1960 et qui devint une union douanière en 1965, avec un tarif extérieur commun. Les pays du CACM exportent principalement des biens primaires vers les pays du Nord et n'exportent pas de biens manufacturés vers leurs partenaires du CACM. Abolir les barrières aux échanges entre pays membres ne menace donc pas les intérêts de groupes de pression de l'industrie, puisqu'en fait ces pays n'échangent guère entre eux. Je développerai dans un chapitre ultérieur la thèse que les accords régionaux de commerce entre pays du Sud ont souvent peu de portée pratique, libéralisant principalement le commerce entre membres pour des produits qu'aucun des membres ne produit.

2.2. La croissance tirée par les exportations

Au cours des années soixante-dix les économistes, mais aussi les hommes politiques et l'opinion des pays du Sud, devinrent de plus en plus sceptiques à l'égard de l'efficacité de l'ISI. Le fait que des pays asiatiques (Corée du Sud et Taïwan) aient pu se développer rapidement, avec des taux de croissance proche de 10% par an dans les années soixante, en conséquence du développement de leurs exportations, renforça ce scepticisme. La pauvreté baissa rapidement et l'emploi augmenta dans ces pays. La croissance des exportations était plus rapide que celle de l'économie. Elle concernait des produits non traditionnels (notamment industriels) et des services. Ces pays avaient adopté à la fin des années cinquante et au début des années soixante, les principales règles de l'économie de marché, avec un taux de change unique fixé à un niveau réaliste, un démantèlement de la plupart des distorsions introduites par la planification et un encouragement des exportations. Ces pays bénéficiaient cependant de plusieurs avantages dus à leur histoire. D'abord, leurs populations étaient éduquées et prêtes à s'adapter à des techniques relativement modernes. Ensuite, leurs Gouvernements, bien qu'autoritaires, étaient compétents, et il n'existait pas de groupes d'intérêt puissants prêts à s'opposer à des réformes radicales. Un avantage d'un développement fondé sur la croissance des exportations est qu'elle confronte les firmes nationales aux marchés et concurrents du monde entier. Ces firmes sont donc incitées à apprendre et à innover. Ces qualités sont essentielles pour la croissance et jouent un rôle beaucoup plus important dans celle-ci que la simple accumulation du capital.

L'expérience de la Corée du Sud et de Taiwan démontra que la thèse que l'expansion des exportations des pays en développement conduirait à une détérioration de leurs termes de l'échange

reposait sur l'idée erronée que ces pays étaient condamnés à exporter un nombre réduit de matières premières et de produits standardisés bas de gammes. En fait, ces deux pays, suivis ensuite par beaucoup d'autres, démontrèrent que les pays du Sud peuvent produire un nombre considérable de variétés, et qu'il n'y a aucune raison pour que l'élargissement de leurs gammes de produits lors de leurs développements, entraîne une détérioration de leurs termes de l'échange.

Donnons quelques précisions supplémentaires sur l'expérience de ces deux pays. Taiwan commença à remplacer ses restrictions quantitatives aux importations par des tarifs douaniers en 1958, ce qui diminua le coût des matières premières importées et favorisa le développement des exportations. La Corée commença à libéraliser ses importations au début des années 60, à un rythme initialement assez lent. Il faudra attendre 1967 pour avoir des allègements significatifs des restrictions quantitatives et des tarifs douaniers sur les importations. Cependant les tarifs douaniers de ces pays restèrent élevés, les gouvernements adoptèrent des politiques d'encouragement des exportations, et l'Etat adopta parfois des politiques industrielles, avec subventions et coordination des investissements et création de compagnies publiques. Il serait donc simplificateur de résumer les politiques des gouvernements de ces pays par le qualificatif de libéral. Cependant, l'industrialisation par développement des exportations était très différente de celle par substitution d'importations.

Nous pouvons tirer aussi quelques enseignements de l'Inde, un pays beaucoup plus peuplé que la Corée du Sud et Taiwan, mais qui a libéralisé ses échanges extérieurs plus tardivement et dans un moindre degré. En 1991 le FMI a imposé à l'Inde une réduction dans ses tarifs douaniers en échange d'une aide financière qui lui était indispensable, et l'Inde dut s'exécuter. Les tarifs douaniers baissèrent d'un taux moyen de 90% en 1991 à 30% en 1997. Contrairement à ce que craignaient les partisans de l'ISI, la production manufacturière augmenta de 50% sur cette période. Le nombre de variétés de produits manufacturés fabriqués par l'Inde augmenta aussi énormément. Une raison est qu'à la suite de la diminution des tarifs sur les biens importés, les industries manufacturières purent acquérir des biens intermédiaires et d'équipement qu'elles ne pouvaient pas s'offrir auparavant ou qu'elles ne pouvaient acheter qu'à des prix prohibitifs.

Avant cette réforme l'Inde essayait de développer une industrie de biens d'équipement qui produisait des machines médiocres et coûteuses. Nous pouvons illustrer l'inanité d'une telle politique de développement en citant l'histoire d'un économiste qui visitait récemment une usine de mise en bouteilles de Coca Cola en Chine, un pays très exportateur. Cet économiste remarqua que

toutes les machines étaient japonaises ou allemandes. La Chine n'aurait pas connu son succès à l'exportation si elle n'avait pas accepté d'importer ce type de machines.

L'idéologie actuellement dominante est la croissance entraînée par les exportations et la confiance aux mécanismes de marchés non soumis à des distorsions d'origine étatique. La Chine, la Malaisie, le Chili, la Thaïlande, plus récemment l'Inde, sont autant d'exemples qui confirment la justesse de cette conception.

Les liens entre exportations et croissance ne sont pas encore parfaitement compris. On note cependant que le développement des exportations des pays en développement a été accompagné d'une diversification de celles-ci : en 1980, 25% de ces exportations étaient en produits manufacturés. En 1998, ce pourcentage est passé à 80%. Cependant beaucoup de pays du Sud, souvent les plus pauvres, continuent à exporter en majorité des produits miniers et agricoles. Les prix de ces produits sont très volatiles. La seule option raisonnable pour les pays dont les exportations sont concentrées sur ces biens est de diversifier leurs exportations.

On avait noté que la libéralisation commerciale (souvent imposée par l'impérialisme) des pays du Sud avant 1914, avait amélioré leurs termes de l'échange, mais avait orienté ces pays vers une spécialisation néfaste pour leur croissance de long terme. On ne trouve plus une telle situation après 1950. En fait, il n'existe pas de cas de pays qui, ayant augmenté son protectionnisme entre 1960 et 1990, a vu son niveau de vie s'améliorer sur cette période. Bien au contraire les pays fermés aux échanges internationaux ont toujours obtenu des mauvaises performances. En revanche, les pays qui ont ouvert leur économie ont vu leurs performances économiques s'améliorer. La réduction de l'inégalité dans le monde après 1980 résulte largement de la forte croissance de la Chine et de l'Inde, qui a reposé sur l'ouverture de ces économies et la libéralisation de leurs marchés. De 1980 à 2000 le PIB de l'Inde a doublé et celui de la Chine a été multiplié par 4,4. Ces deux pays contiennent les 2/5 de la population de l'humanité. De 1980 à 2000 le rapport du revenu réel par tête entre la Chine et les Etats-Unis est passé de 3% à 12%.

Cependant, la nature profonde du lien entre ouverture et croissance est mal comprise, et le succès d'une politique d'ouverture commerciale a des conditions permissives tout aussi mal comprises, comme la disposition d'une main-d'œuvre bien formée ou certaines qualités institutionnelles assez mal définies. Le mauvais fonctionnement de l'Etat et le manque de civisme de beaucoup de ses dirigeants et hommes politiques sont la principale cause des performances déplorables de la plupart

des pays d'Afrique subsaharienne. Par exemple le Nigeria avait en 2000 le même PIB par tête qu'en 1970 (mesurés à la PPA), en dépit de l'importante rente pétrolière collectée durant ces trente années. Son revenu par tête (mesuré à la PPA) en 2000 ne représentait plus que 1/40 de celui des Etats-Unis.

Ainsi on n'est pas surpris que les tarifs douaniers moyens dans les pays en développement sont passés de 34,4% au début des années 80 à 21,9% au début des années 90 et à 12.6% à la fin des années 90. En Amérique Latine et dans l'Asie du Sud, les parts des exportations de biens manufacturés dans les exportations totales de marchandises sont passées respectivement de 20% et 48% en 1970 à 56% et 77% en 2000.

La croissance doit aussi reposer sur des investissements directs en provenance des firmes multinationales. Ces investissements directs créent des emplois, conduisent à des augmentations de salaires dans l'ensemble de l'économie (firmes nationales et filiales étrangères), accroissent la concurrence et facilitent l'adoption de nouvelles techniques de production et managériales². Une partie importante de la diffusion des nouvelles technologies et méthodes de gestion des filiales des firmes multinationales est effectuée par leurs anciens salariés qui les quittent pour créer leurs propres entreprises. La Chine est le principal bénéficiaire d'investissements directs dans le monde.

3. Les coûts de transport

Les progrès de la technologie des transports sur grande distance ont été considérables depuis 1950 (par exemple la taille des bateaux a considérablement augmenté, le recours à la containerisation, etc.). Pourtant les résultats obtenus sont un peu surprenants.

- Au cours de la seconde moitié du vingtième siècle, le coût réel du fret sur les lignes trans-océanique a plutôt augmenté. Cela est dû à une élévation des coûts des facteurs de

² De nombreuses études empiriques établissent que les filiales des firmes multinationales dans un pays du Sud paient des salaires plus élevés que les firmes locales. La raison de cette « prime » de salaire n'est pas évidente : a-t-elle pour but de mieux motiver le main-d'œuvre et d'en réduire le taux de rotation, comme dans la théorie du salaire d'efficience, ou est-elle un moyen d'attirer la main-d'œuvre la plus productive (en introduisant alors une méthode de sélection) ? En revanche l'existence d'une diffusion (*spillover*) des technologies et des méthodes de gestion des filiales des firmes du Nord vers les firmes locales du Sud, est moins bien établie. Il existe cependant un grand nombre d'anecdotes où des cadres locaux de ces filiales deviennent par la suite entrepreneurs à leur compte et bénéficient ainsi de ce qu'ils ont appris dans la multinationale.

production (fuel, salaires, coût des bateaux), des pratiques anticoncurrentielles des armateurs facilitée par leurs gouvernements, et du crime organisé.

- Le coût réel du fret transporté par avions a beaucoup baissé dans les années 50, 60 et 80 et plus lentement dans les années 90. La conséquence bien naturelle est que le transport aérien portait sur 6,2% de la valeur des importations américaines en 1965 et sur 24,7% de cette valeur en 1998. Cette évolution a modifié la structure internationale des avantages comparatifs, permettant à des pays situés loin des Etats-Unis de concurrencer efficacement pour les biens ayant une valeur suffisante au poids, les pays situés en proximité des Etats-Unis.
- La durée des traversées maritimes a beaucoup diminué. Or l'immobilisation de cargaisons coûteuses est une charge financière pour les entreprises productrices ou clientes. Une estimation est qu'un jour de traversée de plus équivaut à un tarif de 0,8% pour des biens manufacturés. Le développement du transport aérien a contribué à faire baisser ce coût. J'ai vu une évaluation pour les biens manufacturés qui était que ce coût équivalait à un tarif de 32% en 1950 et de 9% en 1998. Il convient de remarquer que si on ajoute à ce dernier coût (la durée du transport) le coût du transport lui-même, équivalent à un tarif de l'ordre de 10,7%, on arrive à un total d'un équivalent tarif de 21% à la fin du 20^{ème} siècle, ce qui est encore beaucoup.

4. Les nouvelles formes du protectionnisme

Même si le protectionnisme a beaucoup baissé comparativement à ce qu'il était soixante auparavant, il reste encore important. Mais, comme les négociations internationales ont conduit à des accord internationaux contraignant le protectionnisme usuel (tarifs douanier et contingentement des importations), les Etats ont développé de nouvelles formes de protectionnisme, échappant à ces accords. Je me fonderai sur l'expérience des Etats-Unis, car c'est sur ce pays qu'il existe le plus d'études, et c'est aussi ce pays qui a été le plus novateur dans ces nouvelles techniques de protection.

4. 1. Les procédures anti-dumping.

Le concept même de dumping a un sens ambigu. De mon point de vue, la meilleure définition est d'identifier la stratégie de dumping d'une entreprise à une vente de produits en dessous de leurs

coûts de production, afin de ruiner les concurrents et d'acquérir ainsi une position dominante sur le marchés de ces produits permettant à terme d'obtenir une rente de monopole. Cette stratégie nécessite un coût d'entrée élevé sur le marché, pour qu'une fois les concurrents éliminés d'autres ne puissent pas apparaître. Cette forme du dumping, qu'on peut appeler dumping sauvage (*predatory dumping*) est illégale dans la plupart des pays. L'article VI du GATT, et sa traduction dans la législation américaine, ont une définition du dumping qui est différente. Une firme étrangère est coupable de dumping si elle vend moins cher sur un marché étranger que sur son marché national, c'est-à-dire si elle adopte un comportement de monopole discriminant. Un tel comportement est extrêmement fréquent : très souvent le marché international est plus concurrentiel que le marché national, ce qui conduit les entreprises à devoir fixer des marges plus basses sur leurs ventes à l'étranger que sur leurs ventes au marché domestique.

Aux Etats-Unis, une première instance administrative évalue s'il y a dumping. Ensuite, l'*International Trade Commission* (ITC) évalue si ce dumping a causé un dommage sérieux aux entreprises plaignantes. Depuis 1980, la première instance administrative a cessé d'être le Département du Trésor (c'est-à-dire le Ministère de l'Economie et des Finances, qui est relativement indépendant des *lobbies* industriels). L'évaluation des situations de dumping a été transférée au Département du Commerce (le Ministère de l'Industrie, qui est très influencé par les *lobbies* industriels). Le résultat de ce changement fut une forte augmentation du nombre de plaintes d'entreprises américaines. En fait, la stratégie la plus efficace pour une entreprise ou un groupe d'entreprises américaines souhaitant se débarrasser d'un concurrent étranger est d'engager une action anti-dumping.

Sur la période 1980-1990, on a eu 400 plaintes de dumping. Le Département de Commerce a conclu dans 94% des cas à la présence de dumping. L'ITC a donné raison aux plaignants dans 150 cas. Dans plus de 100 cas, les entreprises américaines plaignantes ont négocié avec leurs concurrents étrangers le retrait de leur plainte en échange d'un accord sur les prix et volumes des exportations. Cette négociation est facilitée par une intervention du Département du Commerce, alors même qu'elle serait illégale entre entreprises américaines et tomberait sous les coups de la législation antitrust.

Le Département du Commerce compare les prix de vente de la firme étrangère sur le marché américain (nets des coûts de transport et d'assurance !) et sur le marché national de l'entreprise. Si le Département du Commerce ne dispose pas des derniers prix, il peut prendre comme référence

des prix sur des marchés tiers. Il peut aussi effectuer une estimation en évaluant les coûts de production et en ajoutant une marge. C'est ce dernier mode de calcul qui conduit à des prix de référence les plus bas et permet donc de conclure à des « marges de dumping » considérables. De façon générale les modes de calcul du département de Commerce sont très biaisés de façon à pouvoir conclure aisément à de fortes marges de dumping.

Quand le Département du Commerce et l'ITC ont conclu à l'existence de dumping, un droit de douane anti-dumping est alors établi. En juin 2000, les Etats-Unis avaient 300 droits de ce type (41% dans les secteurs de l'acier et du fer). A la suite de l'instauration de ces droits, les importations baissent fortement (plus fortement si l'exportateur est un pays du Sud). Mais comme ces droits de douane ne sont appliqués qu'aux pays coupables, les importations du même type de biens en provenance de pays tiers augmentent. Aussi, les entreprises américaines remplissent leurs pétitions anti-dumping de façon séquentielle, pays après pays. Une autre méthode est d'attaquer simultanément un grand nombre de pays. Il y a cependant des exemples où les pétitionnaires excluent de leur action anti-dumping certains pays où ils détiennent des intérêts, par exemple des filiales. Ces filiales bénéficieront alors du résultat de l'action anti-dumping.

4.2. Les effets de l'anti-dumping

Les droits de douane anti-dumping ne concernent qu'une petite fraction des importations américaines (1,8% en 1991). Il faut quand même noter que ces droits sont élevés, ce qui contribue à réduire les importations concernées et donc le chiffre que je viens de citer. Quand de tels droits sont instaurés, ils sont difficiles à supprimer ultérieurement. Aussi, la menace d'une action anti-dumping suffit à elle seule à réduire le niveau des importations menacées, et à conduire les firmes étrangères menacées à négocier un compromis (par exemple des prix plus élevés) avec leurs concurrents américains. Je dois encore citer deux évolutions récentes et un résultat théorique.

- Le revenu des droits anti-dumping est redistribué aux entreprises américaines « lésées » (amendement Byrd, voté en octobre 2000³), ce qui revient à compenser les entreprises américaines deux fois : une par un tarifs, l'autre en leur versant de l'argent.
- Les pays du Nord autres que les Etats-Unis et les pays du Sud ont développé à leur tour des législations anti-dumping, qui peuvent menacer les exportations américaines.

³ Le 31 août 2005, l'OMC a jugé que cet amendement était illégal et a autorisé 8 pays lésés, dont l'Union Européenne, à percevoir des tarifs douaniers punitifs sur les importations américaines, à concurrence de 150 millions de dollars, tant

- Un résultat théorique important et profond est que quand les Etats-Unis imposent un droit antidumping sur des importations, les producteurs américains, concurrents de ces importations sont gagnants, mais les Etats-Unis dans leur ensemble sont perdants. La raison de cette perte de bien-être est la plus grande rente oligopolistique des entreprises américaines et les prix plus élevés payés par les consommateurs américains. Une entreprise étrangère envisageant pouvoir être soumise à une action antidumping aura déjà tendance à élever le prix de ses exportations aux Etats-Unis. Elle l'augmentera encore plus quand l'action est engagée, puis si un compromis est trouvé avec ses concurrents américains les conduisant à abandonner leurs poursuites. Dans tous ces cas, les Etats-Unis ne percevront même pas de droits de douane antidumping. J'ai trouvé une évaluation de la perte en bien-être des Etats-Unis résultant de la législation antidumping pour l'année 1993, se montant à 4 milliards de dollars.

4.3. La clause de sauvegarde

Habituellement, une action anti-dumping est mise en œuvre par une entreprise américaine qui voit les prix de son marché baisser nettement à cause d'une augmentation de la concurrence étrangère. Or, dans une telle situation on peut estimer légitime que les autorités américaines prennent des mesures de protection *temporaires* permettant à l'entreprise menacée de s'adapter. L'Article XIX du GATT prévoit que des entreprises qui se trouveraient dans une telle situation de détérioration sérieuse de sa situation peuvent arguer d'une clause de sauvegarde et obtenir une protection temporaire. La mise en œuvre de cette possibilité est incorporée dans la législation américaine (section 201 du Trade Act de 1974). Pour cela les entreprises qui s'estiment lésées saisissent la *International Trade Commission* (ITC). Celle-ci doit évaluer si la détérioration de la situation de ces entreprises ne provient pas de causes qui s'avéreraient plus importantes que la progression des importations (par exemple une récession de l'économie américaine). Dans le cas de l'antidumping il suffisait que le dommage soit sérieux. Si l'ITC conclut en faveur des entreprises américaines, il donne une recommandation positive au Président des Etats-Unis, qui statue (le Président ne joue aucun rôle dans les procédures antidumping).

Les entreprises américaines recourent peu à la clause de sauvegarde, car elle est moins manipulable par elles qu'une procédure anti-dumping. Sur la période 1980-88, il n'y a eu que 19 cas de saisie de

que cet amendement ne sera pas aboli. Il est cependant douteux que cette sanction soit rapidement appliquée et qu'elle aboutisse rapidement à l'abolition de l'amendement Byrd.

l'ITC en référence à cette clause. Cette institution a donné dans 12 cas une recommandation négative et dans 7 cas une recommandation positive. Le Président a suivi cette recommandation dans 5 cas, et l'a rejetée dans 2 cas. Si cette clause était plus utilisée, son problème serait évidemment de garantir de façon crédible le caractère transitoire de la protection. Sinon, l'entreprise protégée n'aurait aucune incitation à effectuer les sacrifices nécessaires pour s'adapter.

4.4. La section 301

Le *Trade Act* de 1974 contient une section 301 qui permet aux exportateurs de demander des dommages face à des comportements de pays étrangers qu'ils jugent déraisonnables ou discriminatoires. La particularité de la section 301 est qu'un exportateur américain saisit une administration américaine qui, après négociations avec un pays étranger peut recommander au Président des Etats-Unis de prendre des sanctions commerciales à l'encontre de ce pays. Ainsi, les Etats-Unis jugent unilatéralement la politique des autres pays et peuvent obtenir des avantages à l'exportation que n'ont pas leurs concurrents. Le super 301 renforce la section 301.

Ces provisions ont été très utilisées dans les années 80. Elles ont perdu de leur importance depuis, à cause de la présence de l'OMC qui les considère comme illégales.

5. Les migrations internationales

Les coûts des transports baissèrent beaucoup, ce qui facilita les migrations, ainsi que le maintien de liens entre le migrant et son pays d'origine. Les contrôles de l'immigration furent importants, mais les quotas favorisant certaines nationalités disparurent. Les nombres d'immigrants vers l'Amérique du Nord et l'Europe de l'Ouest furent énormes. Mais dans le cas des Etats-Unis, rapportés à la population, ils furent plus bas qu'avant 1914 (en 2003, 12% de la population résidant aux Etats-Unis était née en dehors du territoire américain). L'Europe de l'Ouest passa du statut de zone d'émigration à celui de zone d'immigration. L'Amérique Latine connut l'évolution opposée. Par rapport à la période 1850-1914, l'immigration, mesurée par la proportion de résidents nés à l'étranger, fut moins importante.

5.1. Les causes des migrations

Les études économétriques sur la période postérieure à 1950 sont plus difficiles à mener que celles avant 1914, à cause de la présence de nombreux contrôles de l'immigration, qui freinèrent celle-ci relativement à ce qu'auraient données les causes "naturelles". Les économètres ont dû alors se concentrer sur l'étude de populations particulières échappant à ces contrôles. Par exemple les époux non américains de citoyennes américaines peuvent immigrer librement aux Etats-Unis. On constate alors que ce flux migratoire dépend négativement du revenu par tête du pays de départ et positivement du niveau d'instruction par tête du pays de départ. L'immigration vers l'Australie de personnes qualifiées est sensible au revenu par tête et au taux de chômage du pays de départ. D'autres études ont examiné les migrations entre pays africains, car elles étaient peu contrôlées par les autorités. Ces dernières études concluent qu'une hausse du ratio des salaires entre pays d'accueil et de départ de 10%, conduit à une hausse du taux annuel de migration de 0,9/1000. On se rappelle que nous avons obtenu un chiffre de 1,3/1000 pour l'Europe du 19^{ème} siècle, ce qui est très voisin. On obtient la même similarité pour l'effet de la part de la population en âge d'émigrer dans le pays de départ. Ainsi la fonction de migration semble assez stable dans le temps et l'espace. Il est alors tentant d'utiliser une telle fonction (estimée dans des cas où il n'y avait pas de contrôle contraignant des flux migratoires) pour mesurer les effets des contrôles de l'immigration. Ces contrôles accroissent le pouvoir explicatif de la variable présence d'amis et de parents dans le pays d'accueil (penser que les regroupements familiaux échappent au moins partiellement aux contrôles). En revanche, ils réduisent le pouvoir explicatif des variables écarts des salaires et des taux de chômage.

Il est intéressant de remarquer que les écarts de salaire entre pays d'accueil et de départ étaient de l'ordre de 2 à la fin du 19^{ème} siècle (entre le Nouveau Monde et l'Europe de l'Ouest). Ils sont actuellement de l'ordre de 5 à 10 (entre le Nord et le Sud). La suppression de contrôles de l'immigration élèverait donc énormément les flux migratoires.

Quelques mots sur l'immigration illégale. Elle concerne en général des travailleurs peu qualifiés. En effet, il est plus facile d'immigrer légalement pour des travailleurs qualifiés, et inversement il leur est difficile d'exercer leur activité professionnelle de façon illégale. D'autre part, l'écart de salaire entre pays d'accueil et d'origine est particulièrement élevé pour les travailleurs non qualifiés, et en conséquence l'incitation à émigrer est particulièrement forte pour ces travailleurs.

L'immigrant illégal vient fréquemment sans sa famille et retourne plus fréquemment dans son pays d'origine au bout d'un certain temps que l'immigrant légal. Récemment certains économistes et

hommes politiques ont proposé de réduire l'immigration clandestine en accordant des permis de travail temporaires (pour une durée de trois années par exemple). De tels permis permettraient à ceux qui en les obtiendraient d'entrer et de quitter aussi souvent qu'ils le souhaiteraient le pays d'accueil. Ces permis seraient donc particulièrement indiqués pour les travailleurs saisonniers (qui quand ils sont illégaux préfèrent rester à demeure dans le pays d'accueil). Le retour dans le pays de départ au terme des trois années pourrait être encouragé par une prime ou par des avantages sociaux divers (droit à la retraite).

5.2. Les effets des migrations sur les marchés du travail des pays d'accueil

Commençons par un peu de théorie. L'immigration augmente les quantités disponibles de certains facteurs de production dans le pays hôte sans altérer les quantités des autres facteurs. Elle devrait donc réduire la rémunération des facteurs substituables aux facteurs importés (le travail non qualifié des nationaux par exemple) et élever la rémunération des facteurs complémentaires aux facteurs importés (le travail qualifié, le capital et la terre).

Que dit l'économétrie ? Une série d'études ont comparé les Etats ou les comtés des Etats-Unis. Ceux-ci ont des proportions de personnes nées à l'étranger très différentes (71% de celles-ci résident dans seulement 6 Etats sur un total de 50). On peut alors examiner si les Etats ou les comtés ayant la plus forte proportion de résidents nés à l'étranger ont aussi les salaires les plus bas pour leurs résidents nés aux Etats-Unis (on examine le salaire moyen ou celui des seuls travailleurs non qualifiés). La réponse est négative. On obtient donc la conclusion que l'immigration ne fait pas baisser les salaires des nationaux.

La méthodologie des études précédentes est cependant peu convaincante. D'abord, les immigrants choisissent les Etats où les salaires sont les plus élevés. Il est donc normal que les Etats de forte immigration ne soient pas des Etats à bas salaire. De plus, si les salaires étaient plus bas dans les comtés ayant beaucoup de résidents nés à l'étranger, les nationaux de ces comtés migreraient vers d'autres Etats, et les entreprises investiraient dans ces comtés où le travail coûte peu. Ces deux mouvements conduiraient à élever les salaires dans les comtés accueillant beaucoup d'étrangers. Il est donc tout à fait possible que l'immigration réduise les salaires au niveau national, sans que cette baisse puisse être perçue en comparant des situations locales.

L'exemple des "balseiros" de 1980 est très illustratif. Fidel Castro déclara le port de Mariel (Cuba) ouvert ce qui permettait aux Cubains souhaitant quitter leur pays de la faire à partir de ce port (en général dans des embarcations de fortune ; balseiro signifie radeau). Entre mai et septembre 1980 125000 Cubains émigrèrent. 45 000 d'entre eux, en âge de travailler arrivèrent brusquement à Miami. Ils représentaient 7% de la population active de la ville. Cette brusque entrée d'immigrants n'eut cependant aucun effet durable sur la population active ni sur le salaire moyen de Miami. En effet, le même nombre de travailleurs quitta Miami pour s'installer ailleurs.

Le cas d'Israël est très intéressant. De 1930 à 1960 les causes de l'immigration juive étaient largement extra économiques. Cette immigration augmenta considérablement la population active déjà installée. Elle était constituée de personnes très qualifiées. Aussi le capital humain était mal rémunéré sur la période et l'inégalité des salaires était faible. A partir des guerres de 1948, mais surtout de 1956, on vit arriver en Israël beaucoup de Juifs en provenance des pays arabes, moins qualifiés. La rentabilité de l'éducation et l'inégalité des salaires augmentèrent alors. Après 1989, les Juifs de l'ex-URSS émigrèrent vers Israël. Ils étaient très qualifiés, et on assista alors à une baisse de l'inégalité des salaires et de la rentabilité de l'éducation.

D'autres économistes ont utilisé des approches plus directes, centrées sur des fonctions de production. Borjas suppose que pour une même qualification le travail des immigrés et celui des nationaux sont parfaitement substituables. En revanche les différentes qualifications ne sont pas substituables entre elles. La proportion d'immigrés dans la population américaine est de l'ordre de 10%. Comme la plupart des travailleurs immigrés sont peu qualifiés, leur présence réduirait fortement le salaire des travailleurs américains les moins qualifiés, disons de l'ordre de 5-6%. En revanche les travailleurs immigrés auraient peu d'effets sur le salaire des travailleurs américains qualifiés et ils contribueraient à faire augmenter les profits. Au total, le revenu disponible des Américains augmenterait mais à un niveau négligeable.

Ottaviano et Peri font l'hypothèse différente que pour une même qualification un travailleur immigré n'a pas le même travail qu'un travailleur national, et donc ne lui est pas substituable. Ils trouvent alors que les salaires de tous les Américains augmentent à cause de l'immigration, sauf ceux des Américains les moins qualifiés dont le salaire baisseraient mais avec une amplitude négligeable.

5.3. La political economy du contrôle de l'immigration

Les pays d'accueil ont utilisé trois types de politiques de l'immigration : contrôle aux frontières, contrôles intérieurs et sanctions à l'égard des employeurs de travail clandestin (rarement appliquées), avec des amnisties et légalisations périodiques des sans papiers. Ces dernières sont effectuées régulièrement dans tous les pays industrialisés, ce qui démontre qu'il est impossible d'empêcher totalement l'immigration. Par exemple, aux Etats-Unis, 2.7 millions d'immigrants illégaux ont été légalisés en 1986, plus 3 millions par une succession de 6 lois votées par le Congrès de 1994 à 2000.

Il existe un certain nombre d'études empiriques essayant d'expliquer le développement du contrôle de l'immigration depuis 1880, et l'attitude des citoyens à l'égard de l'immigration dans les années récentes et cela pour un grand nombre de pays. Ce qui est expliqué n'est pas tout à fait la même chose dans les deux cas : des législations mises en place dans le premier cas, des attitudes personnelles dans le second. On ne peut pas étudier ces attitudes dans la première période par suite de l'absence d'enquêtes. J'utiliserai aussi dans ce qui suit des études de nature moins quantitative.

- La libéralisation commerciale et celle des flux migratoires bénéficient aux travailleurs qualifiés dans les pays du Nord et aux travailleurs non qualifiés dans les pays du Sud. En effet, les pays du Nord importent des biens intensifs en travail non qualifié et exportent des biens intensifs en travail qualifié. Ainsi, la demande de travail qualifié augmente au Nord et celle de travail non qualifié baisse. D'autre part, les travailleurs du Sud qui immigreront dans le Nord sont souvent peu qualifiés. L'augmentation de l'offre et la baisse de la demande de travail non qualifié au Nord réduit la rémunération de ce type de travail.
- Ces résultats théoriques sont compatibles avec les études empiriques qui montrent qu'actuellement, dans les pays du Nord, moins les travailleurs sont qualifiés, plus ils sont hostiles à la liberté des flux migratoires et au libre échange des biens et des services. Nous avons le résultat opposé dans les pays du Sud. Un résultat intéressant de ces études est que les sentiments anti-immigration sont plus forts que les sentiments anti-libre-échange. En effet l'importation de produits du Sud menace les emplois non qualifiés d'un nombre limité de secteurs dans les pays du Nord (dans l'industrie textile par exemple). En revanche l'immigration menace l'emploi non qualifié dans la totalité des secteurs (par exemple dans la restauration, les services à domicile, etc.).
- Les travailleurs très qualifiés ont un savoir universel, parlent une langue universelle (l'anglais) et peuvent facilement migrer (dans leur pays et vers l'étranger). Il semble en fait émerger un marché mondial pour eux.

- La discrimination des pays du Nord entre immigrants de nationalités différents fut très populaire de la fin du 19^{ème} siècle jusqu'en 1950. Elle disparut ensuite.
- L'opinion publique des pays du Nord est beaucoup plus anti-immigration que ses Gouvernements. L'opinion est bien sûr divisée. Le rapport de force entre personnes favorables et personnes hostiles à l'immigration change au cours du cycle économique, au profit des premières en période d'expansion, et des secondes en période de récession.
- Comme les pays du Nord ont de plus en plus besoin de main-d'œuvre qualifiée et de moins en moins besoin de main-d'œuvre non qualifiée, ils tentent de réduire l'immigration de cette dernière main-d'œuvre. Celle-ci en effet réduit les salaires et accroît le chômage de la main-d'œuvre non qualifiée nationale, et augmente en conséquence les coûts de la politique sociale cherchant à réduire les inégalités à l'intérieur des pays du Nord. Cependant l'immigration de main-d'œuvre non qualifiée continuera, soit par l'intermédiaire de regroupements familiaux et d'admission de réfugiés politiques, soit à la suite d'amnisties et légalisations périodiques d'immigrants illégaux. Les démocraties ne pouvant pas recourir à des moyens inhumains, elles ne pourront que freiner la mondialisation du marché du travail.