

## Ouverture ou fermeture : les leçons du passé

Abdoulaye Diarra<sup>1</sup>

Le rapport entre politiques commerciales et développement fait l'objet de vifs débats entre les partisans du libre échange et les partisans du protectionnisme. Les arguments avancés par les uns et les autres se sont fortement inspirés de l'expérience des pays en développement qui ont testé ces deux types de politiques commerciales. En effet, les politiques économiques menées dans les pays en développement ont connu d'importantes évolutions au cours du temps. On est passé des politiques interventionnistes et protectionnistes des années 50, où l'Etat joue un rôle important dans le fonctionnement de l'économie, aux politiques libérales des années 80 caractérisées par le libre jeu du marché et un retrait de l'Etat de la sphère économique. L'objectif de cet article est de montrer, en s'appuyant sur l'expérience de ces pays, l'hétérogénéité des réponses face à une politique interventionniste ou libérale et la complexité des débats autour de ces questions.

### 1. Remise en cause du modèle de développement des années 50

La plupart des pays en développement ont opté à partir des années 50 et particulièrement dans les années 60 et 70 pour la stratégie d'import-substitution. Cette stratégie repose sur la substitution aux importations, au lieu de la promotion des exportations, comme moteur de la croissance. Elle s'accompagne d'une politique protectionniste avec la mise en place d'un système de quotas, de droits de douane et des taux de change multiples qui doivent filtrer les importations en fonction des besoins prioritaires de l'industrialisation. Cette approche repose aussi sur des investissements dans le secteur manufacturier, plutôt que dans les produits primaires. L'idée de base est de remplacer les biens précédemment importés par des biens produits localement.

Cette stratégie d'import-substitution s'inspira largement des recherches conduites en vue d'accroître le potentiel économique de certains pays d'Europe occupés. En particulier, 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 (Assidon, 2003). 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.

L'argument théorique qui est avancé pour justifier cette stratégie, est l'argument de l'industrie naissante développée par F. List au 19<sup>ème</sup> siècle. Il sera repris par les économistes classiques comme J. Stuart Mill. 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. La détérioration des prix des produits de base exportés par les pays en développement depuis la crise des années 30 va renforcer l'argumentaire de la politique d'import-substitution. Cet argument a été mis en avant par R. Prebisch qui recommande fortement le recours à l'industrialisation afin de transformer localement les produits auparavant exportés.

Cette stratégie va entrer en crise au début des années 80 dans plusieurs pays en développement avec des taux de croissance moyen du PIB industriel négatif entre 1980 et 1984 (-2,5) et faible entre 1984 et 1987 (0,4%) (Fontaine, 1994). La crise de la dette de 1980 va complètement remettre en question ce modèle de développement. Il sera d'autant plus discrédité que certains pays d'Asie, qui 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, avaient enregistré une croissance forte et surtout une progression rapide de la part des exportations dans la formation du PIB. Ainsi, on commençait déjà à parler de miracle asiatique pour des pays comme le Japon ou la Corée.

Plusieurs raisons vont être avancées pour expliquer l'échec de cette stratégie protectionniste. Parmi elles, on peut citer la faible articulation interne des activités industrielles, la faiblesse des marchés intérieurs et leur incapacité à offrir d'importants débouchés pour les nouvelles activités industrielles, le

---

<sup>1</sup> Enseignant-Chercheur à l'Institut International d'ingénierie de l'Eau et de l'Environnement (Fondation 2 iE)

coût social élevé d'une telle stratégie et la mauvaise gestion des industries étatisées (Fontaine, 1994). L'argument qui est le plus souvent avancé est la faiblesse de la productivité des nouvelles entreprises. La protection n'a pas 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.

Un nouveau consensus, basé sur l'ouverture et faisant de l'exportation le principal moteur de la croissance, va émerger. Il sera au centre des réformes appliquées par les pays en développement dès le début des années 80 dans le cadre des politiques d'ajustement structurelles (PAS).

## **2 Résultats mitigés des politiques d'ajustement structurel**

Les politiques d'ajustement structurel s'inscrivent dans un cadre idéologique libéral. Elles englobent deux types de mesure : une mesure à court terme, la stabilisation, qui doit rétablir les grands équilibres, et une phase de moyen-long terme, la transformation structurelle, qui doit poser les bases d'un modèle de développement auto-entretenu en rupture avec les pratiques précédentes.

La première mesure vise donc à rétablir les grands équilibres macroéconomiques et à résorber les déficits internes et externes. Elle est constituée d'un ensemble coordonné de mesures qui doit préparer le terrain à la transformation structurelle. Une des mesures centrale dans le processus de la stabilisation est la réduction du déficit public. Il est perçu comme étant à l'origine des déficits extérieurs et des tensions inflationnistes. En plus de cette politique d'austérité, une hausse du taux d'intérêt permet de décourager les investissements et d'encourager l'épargne domestique.

La philosophie de la transformation structurelle s'appuie sur l'idée que le bilan de l'intervention étatique dans l'économie a été globalement négatif. Les politiques volontaristes ont entraîné des déficits, et l'intervention de l'Etat a engendré une série de distorsions qui ont désorienté et bridé l'investissement privé. Par conséquent, les formes d'intervention de l'Etat doivent changer. Ce dernier n'interférera plus, ni dans les décisions ni dans la production. Les marchés intérieurs devront être libéralisés : l'Etat devra cesser de fixer ou de contrôler administrativement les prix, ou de les modifier par le jeu des subventions. Les entreprises publiques devront être privatisées. Parallèlement, les modalités d'investissement privé devront être simplifiées et allégées, et tout monopole public aboli. La libéralisation doit s'étendre au commerce extérieur. Le dispositif de contrôle des importations doit être levé, les taxes à l'exportation et le monopole à l'import ou à l'export supprimés.

Les arguments avancés pour défendre une politique commerciale libérale sont multiples. L'ouverture permet d'augmenter le volume des biens et services disponibles dans un pays donné et à un moment donné grâce aux possibilités d'achat de biens et services dans les lieux où leurs coûts de production sont comparativement moindres. Elle permet aussi aux entreprises de réaliser des économies d'échelle en leur permettant d'étendre leur marché au-delà des limites de l'économie nationale. L'ouverture commerciale contribue à améliorer l'efficacité de la production des entreprises. Le fait d'être en concurrence avec les biens et services produits à l'étranger force les entreprises à rester compétitives en répercutant la baisse des coûts de production dans leurs prix de vente au consommateur.

L'intérêt d'une politique d'ouverture est noté aussi par plusieurs études qui concluent sur l'existence d'un lien causal entre ouverture commerciale et croissance économique. On peut citer les travaux de Michaely (1977), Kormendi et Meguire (1985), Dollar (1992), Edwards (1993), Sachs et Warner (1995), Frankel et Romer (1999).

Cependant, malgré l'application de ces mesures, les résultats restent très mitigés dans la plupart des pays en développement et sont en dessous des attentes. 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. Ce modèle de développement va être contesté. En 1997 Joseph Stiglitz invite à dépasser le consensus de Washington. Dès lors les contributions scientifiques vont être plus réservées sur le lien entre ouverture commerciale et croissance économique.

L'analyse de Fontaine (1994), montre que dans la décennie 1980-1990, les taux de croissance chutent dramatiquement en Afrique et en Amérique latine, bien en dessous du taux de croissance démographique : 1,6% contre 2,1% en Amérique latine, 2,1 contre 3,2 en Afrique. L'Asie de l'Est et du Sud, par contre, voient leurs taux de croissance augmenter dans tous les secteurs, et creusent l'écart avec le reste du Sud. En termes de revenu par tête, il chute de 20% en Afrique, de 11% en Amérique latine, de 6 % au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. Il est par contre multiplié par près de 1,4 en Asie du Sud et plus de 1,8 en Asie de l'Est.

L'analyse de P. et S. Guillaumont (1994) sur l'effet de l'ajustement dans les pays ACP, montre une grande diversité des résultats obtenus par les pays, y compris à l'intérieur des différentes catégories qu'ils ont construites (ACP et non ACP, pays à fort et à faible besoin d'ajustement, classement selon la politique de change), « *si finalement on considère les pays qui au cours de la période 1979-89 sont parvenus à améliorer simultanément leur solde courant extérieur et le niveau de leur PNB par tête, on trouve seulement trois pays ACP dans cette catégorie. Seuls dix sur les quarante et un pays ACP retenus dans l'étude statistique n'ont pas vu baisser au cours de cette période leur PNB par tête* » (Guillaumont, 1994).

Un courant altermondialiste se structure suite aux résultats mitigés des politiques d'ajustement structurel. Plusieurs travaux de recherche sont menés pour disculper les politiques d'import-substitution.

### **3 La crise des années 80, est-elle imputable aux politiques de substitution aux importations ?**

Plusieurs travaux vont s'intéresser aux politiques d'import-substitution des années 60 et à la réussite de certains pays d'Asie souvent mise en avant par les partisans du libéralisme. Il ressort de ces études qu'il n'y a pas de lien entre stratégie de substitution et baisse de la croissance du début des années 80. En effet, entre 1970 et 1980, le taux de croissance moyen du PIB industriel est de 5,5% en Afrique.

D'après Rodrik (1999), jusqu'en 1973, 42 pays en développement au moins connaissaient une croissance par habitant de plus de 2,5% par an depuis 1960. Parmi les pays en développement où la croissance était plus rapide, figuraient les pays comme le Swaziland, le Botswana, la Côte d'Ivoire, le Gabon et le Togo. Entre 1965 et 1980, le taux de croissance global est 1,5 fois plus élevé et les taux de croissance industrielle et manufacturière 2,2 fois plus élevés au Sud qu'au Nord. Ce même auteur pense que la crise des années 80 ne doit pas être imputable aux politiques de substitution aux importations, mais plutôt au contexte de l'époque : « *Le fait que certains partisans les plus ardents des politiques de substitution des importations en Asie du Sud en particulier l'Inde et le Pakistan ont réussi à préserver (Pakistan) ou à accroître (Inde) leur croissance après 1973, donne également à penser que des mécanismes autres que le remplacement des importations ont contribué à l'effondrement économique constaté* »

Selon Collins et Bosworth (1996), durant la période qui a précédé le premier choc pétrolier, la croissance de la productivité totale des facteurs était assez élevée au Moyen-Orient et en Amérique latine. Des pays tels que le Brésil, la République dominicaine et l'Equateur, en Amérique latine ; l'Iran, le Maroc et la Tunisie au Moyen Orient ; et la Côte d'Ivoire et le Kenya en Afrique ont tous connu une croissance plus rapide de la productivité totale des facteurs que tout autre pays d'Asie de l'Est durant cette période (exception faite de Hong Kong).

Par ailleurs, le rôle important de la stratégie d'import-substitution dans le succès asiatique a été montré par une étude de la Banque mondiale en 1993 (Worldbank, 1993). Dans cette étude, les auteurs ont montré que les stratégies de développement de huit pays d'Asie (le Japon, Hong Kong, Taiwan, Singapour, la Corée du Sud, l'Indonésie, la Malaisie, la Thaïlande) ont commencé par la mise en oeuvre 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.

D'autres études montreront que la stratégie d'import-substitution est à l'origine du développement des pays actuellement développés. Bairoch P. (1995) souligne que les périodes de protectionnisme au 19ème siècle coïncident avec une accélération du commerce extérieur. Il constate que c'est dans les

pays les plus protectionnistes que l'expansion commerciale fut la plus rapide. Stern (2000), montre que la Chine et l'Inde ont connu une croissance importante bien avant de s'ouvrir au monde et ce, grâce à une politique assez protectionniste. Dans une étude beaucoup plus récente, Chang H. J., (2003), montre dans ses travaux comment la Grande Bretagne et les Etats-Unis ont pu bâtir leur puissance grâce au modèle d'import-substitution.

En dépit de ces débats et des remises en cause des politiques libérales de l'ajustement structurel, l'option de la libéralisation commerciale reste cependant intacte. Le consensus au sujet des effets bénéfiques de l'ouverture des frontières sur la croissance et le développement continue 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. Les réformes entreprises depuis l'Uruguay Round l'attestent. 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 accordées aux exportations. Ainsi, l'OMC issue de ce cycle de négociations commerciales s'est donnée pour objectif d'opérer une plus grande ouverture des marchés mondiaux et de limiter par conséquent toutes les barrières aux échanges.

#### **4. L'hétérogénéité des résultats des grands modèles de développement**

Au-delà des débats sur les différents modèles de développement, ce qu'on peut retenir est la multiplicité des résultats, que ce soit le modèle de développement basé sur la substitution des importations ou le modèle libéral.

Par rapport au modèle libéral, R. Zaghera *et al* (2006) parlent d'hétérogénéité des résultats malgré des réformes économiques similaires. Selon eux, « *les gouvernements doivent donc identifier les obstacles à la croissance, et pour ce faire recenser les spécificités nationales, mais aussi mieux analyser l'économie et être plus rigoureux que s'il s'agissait simplement d'appliquer des méthodes standard* ».

R. Hausman, D. Rodrik et A. Velasco (2006) relèvent aussi cette hétérogénéité : « *Ces quinze dernières années, les pays en développement ont accompli des efforts considérables pour promouvoir la croissance dans l'espoir de faire reculer la pauvreté et de relever le niveau de vie. Pour atteindre cet objectif, beaucoup ont adopté des politiques libérales réunies sous le nom de Consensus de Washington- garantie des droits de propriété, maintien de la stabilité macroéconomique, intégration à l'économie mondiale et création d'un environnement économique sain. Les résultats ont été extraordinairement variés. En fait, il ressort de l'expérience des quinze dernières années que ce qui fonctionne à merveille dans un pays peut avoir des effets modérés, imprévus ou négatifs dans d'autres* ».

Dans leur analyse d'étape des effets de la libéralisation sur les producteurs en Afrique de l'Ouest, Toulmin et Guèye (2003) et Bélières *et al* (2002), ont montré que ces réformes ont eu des impacts différents à l'intérieur même des pays, notamment en Côte d'Ivoire et au Mali. « *La forte différenciation des situations locales révèle qu'il est difficile de raisonner les mesures de politique de lutte contre la pauvreté à l'échelle nationale* » (B. Losch *et al*, 2003).

#### **5. Dépasser le débat politique libérale et politique protectionniste.**

A la lumière des paragraphes précédents, nous pensons que les politiques commerciales doivent être adaptables et distinctes entre les pays et entre les secteurs économiques d'un pays donné, afin de contribuer efficacement aux efforts de développement. Le débat entre politique libérale et politique de protection doit être dépassé.

Toute politique économique doit tenir compte des particularités des pays et du contexte international. De même, pour développer une région administrative, un secteur, une filière il faut s'intéresser à leurs

particularités. T.N. Srinivasan et Jagdish Bagwati (1999) reconnaissent la nécessité de mener des études de cas approfondies pour démêler les relations complexes entre la mondialisation, la croissance, la pauvreté et l'inégalité.

La nécessité d'avoir des politiques économiques spécifiques est soulignée par K. Hoff et J.E. Stiglitz (2002) en ces termes : « *Il est clair qu'il n'existe aucune formule infallible de réussite : s'il en existait une, il y aurait davantage de réussites. Certaines stratégies semblent faire leurs preuves pendant un moment, puis marquer le pas. Certaines stratégies semblent efficaces dans certains pays et pas dans d'autres* ».

Dans leur analyse du succès des dragons d'Asie, des auteurs comme Stiglitz et d'autres du courant institutionnaliste, montrent l'intérêt de tenir compte de l'analyse microéconomique et institutionnelle pour mieux comprendre le fonctionnement des économies et in fine définir les politiques les plus adéquates. Pour les partisans du courant institutionnel, il est aussi important de tenir compte des changements sociaux et de la structure de l'économie.

## **Conclusion**

Les rapports entre politiques commerciales et développement continuent toujours d'alimenter les débats. Comme nous venons de le voir, exemples et contre-exemples se sont ainsi succédés, alimentant davantage la controverse. Il nous semble que le contexte dans lequel se trouve un pays ou une région ou un secteur au moment de la mise en place d'une politique commerciale est déterminant. En effet, son incidence dépend largement de la situation institutionnelle, socio-économique, politique, culturelle et géographique. Pour contribuer efficacement aux efforts de développement, les politiques commerciales devraient être adaptables et distinctes entre les pays et entre les secteurs économiques d'un pays donné.

## Bibliographie

- Assidon E., 2002, *Les Théories économiques du développement*, Paris, Editions La Découverte.
- Bairoch P., 1995, *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, Paris, La Découverte.
- Bélières J.F., Bosc P.M., Faure G., Fournier S., Losch B., 2002, "What Future for West Africa's Family Farms in a World Market Economy?" IIED, Issue Paper n°113, London, 36 p.
- Chang H.J., 2003, "Du protectionnisme au libre-échange, une conversion opportuniste", *Le Monde diplomatique*, juin 2003, <http://www.monde-diplomatique.fr/2003/06/CHANG/10189>
- Collins S. et Bosworth B., 1996, "Economic Growth in East Asia: Accumulation vs. Assimilation", *Brookings Papers on Economic Activity* 2: 135–191. Washington, Brookings Institution.
- Dollar D., 1992, "Outward-Oriented developing Economies Really do Grow More Rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976-85", *Economic Development and Cultural Change*, pp. 523-544.
- Edwards S., 1993, "Openness, Trade Liberalization and Growth in developing Countries", *Journal of Economic Literature*, vol. XXXI, September, pp.1358-1393.
- Fontaine J.M., 1994, *Mécanismes et politiques de développement économique : du « Big Push » à l'ajustement structurel*, Paris, Cujas, 189 p.
- Frankel J., Romer D., 1999, "Does Trade Cause Growth", *American Economic Review*, vol. 89, n°3, June, pp.379-399.
- Gill I., Gobind N. and Zaghera R., 2006, "Rethinking growth", *Finance & Development*, vol. 43, n°1.
- Guillaumont P., Guillaumont Jeanneney S., 1994, "Vue d'ensemble : leçons des expériences d'ajustement", in *Ajustement et développement. L'expérience des pays ACP Afrique, Caraïbe, Pacifique*, P. Guillaumont et S. Guillaumont Ed., Paris, Economica, pp. 17-112
- Hammouda H.B., 2004, *Libéralisation commerciale et développement : quelles leçons pour l'Afrique ?* Centre Africain de Politique Commerciale (CAPC), septembre 2004.
- Hausmann R., Rodrik D. and Velasco A., 2004, *Growth Diagnostics*, New York, NY, USA, Initiative for Policy Dialogue, Columbia University.
- Hoff K., Stiglitz J., 2002, *After the Big Bang ? Obstacles to the Emergence of the Rule of Law in Post-Communist Societies*, World Bank Policy Research, Working Paper 2934, December 2002, 44 p.
- Kormendi R.C, Meguire P.G., 1985, "Macroeconomic Determinants of Growth : Cross- Country Evidence", *Journal of Monetary Economics*, vol. 16, n°2, pp. 141-163.
- Michaely M., 1977, "Exports and Growth: An Empirical Investigation", *Journal of Development Economics*, vol. 4, n°1, pp. 49-53, March.
- Rodrik D., 1999, *The New Global Economy and the Developing Countries: Making Openness Work*, Washington, Overseas Development Council.
- Sachs J.D., Warner A., 1995, "Economic Reform and the Process of Global Integration", *Brookings Papers on Economic Activity*, (1), pp.1-118.
- Srinivasan T.N. et Bhagwati J., 1999, "Outward-Oriented and Development: Are Revisionists Right", Working Papers 806, Economic Growth Center, Yale University.

Stern N., 2000, *Globalization and Poverty*, document présenté à une conférence organisée par la Faculté d'Économie, Institut de recherche économique et sociale, Université d'Indonésie, Depok, 20 décembre.

Toulmin C., Guèye B., 2003, *Transformations in West African Agriculture and the Role of Family Farms*, IIED, Sahel and West Africa Club – OECD, Paris, 142 p.

World Bank, 1993, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, Oxford 1993.