



**FINANCES ET DÉVELOPPEMENT**

**JUIN 2023**

**L'avenir des échanges  
selon les directrices  
du FMI et de l'OMC p. 10**

**Profil  
d'Anne O. Krueger p. 38**

**Un capitalisme  
sans risque p. 62**

# COMMERCE : LA CASSURE ?

# Table des matières



Malgré les tensions géopolitiques, une coopération efficace en matière de commerce demeure possible.

## COMMERCE : LA CASSURE ?

### 4 Menaces croissantes pour le commerce mondial

Le protectionnisme pourrait nuire à la résilience, creuser les inégalités et favoriser les conflits

*Pinelopi K. Goldberg et Tristan Reed*

### 10 Le commerce mondial peut encore être un facteur de prospérité

L'architecture du commerce international doit toutefois s'adapter à un monde en mutation rapide

*Kristalina Georgieva et Ngozi Okonjo-Iweala*

### 12 Le retour de la politique industrielle

Les pays en développement devraient-ils suivre l'exemple des États-Unis et de la Chine en faisant émerger des champions nationaux ?

*Douglas Irwin*

### 15 Le croisement de deux trajectoires

Les progrès technologiques influent sur le commerce, et réciproquement

*Caroline Freund*

### 18 Contrôles à l'exportation : un défi

Les pays en développement auront besoin d'aide pour s'y retrouver face au nombre croissant de sanctions et de contrôles à l'exportation

*Chad P. Bown*

### 22 Tensions écologiques sur les échanges commerciaux

La politique industrielle verte favorisera la décarbonisation, mais à quel prix pour les échanges commerciaux ?

*Noah Kaufman, Sagatom Saha et Christopher Bataille*

### 26 Une voie d'avenir pour le commerce mondial

Il est temps de reconsidérer le cadre du commerce mondial pour lui assurer un avenir durable

*Michael Froman*

### 28 Le pilier de la sécurité économique

La désorganisation actuelle des chaînes d'approvisionnement mondiales est un nouveau plaidoyer pour un système commercial multilatéral fondé sur les règles de l'OMC

*Ralph Ossa*

### 31 La montée d'un régionalisme discriminatoire

Dans une période de tensions mondiales croissantes, les alliances commerciales régionales pourraient être davantage synonymes de discrimination que d'intégration

*Michele Ruta*

### 34 Les coûts de la fragmentation géoéconomique

La perturbation des échanges risque d'entraîner une baisse du niveau de vie mondial aussi importante que celle occasionnée par la COVID-19

*Marijn A. Bolhuis, Jiaqian Chen et Benjamin Kett*


**48**

## AUSSI DANS CE NUMÉRO

### 44 Les superpuissances tournent le dos au libre-échange

Le libre-échange est relégué au second plan des stratégies politiques des grandes puissances, au détriment des pays en développement

*Ngaire Woods*

### 48 Le commerce favorise l'égalité entre les sexes et le développement

Le commerce international peut être avantageux pour les femmes, surtout dans les pays en développement, mais ses bénéfices dépendent de la détermination des pouvoirs publics à agir

*Nadia Rocha et Roberta Piermartini*

### 58 Le vieillissement, véritable bombe démographique

Le vieillissement de la population est la principale tendance démographique mondiale ; la pandémie peut nous apprendre comment s'y préparer

*David E. Bloom et Leo M. Zucker*

### 62 Un capitalisme sans risque

La décision des autorités américaines de couvrir les dépôts non assurés à la Silicon Valley Bank met en péril la discipline du marché libre

*Raghuram Rajan et Luigi Zingales*


**56**

## RUBRIQUES

### 38 Paroles d'économistes

#### La protectrice du commerce mondial

*Bob Simison* brosse le portrait d'Anne O. Krueger, dont les recherches ont permis de bâtir le système commercial mondial qui est aujourd'hui menacé

### 42 En première ligne

#### La responsable politique et négociatrice

L'ancienne ministre coréenne du Commerce *Yoo Myung-hee* évoque l'ascension et les risques de son pays dans le contexte de la fragmentation économique

### 52 Pleins feux

#### La mondialisation atteint un pic

Les échanges commerciaux stagnent et les restrictions se multiplient, signalant une nouvelle ère pour la mondialisation

*Andrew Stanley*

### 54 L'ABC de l'économie

#### La guerre des subventions

La coopération et la convergence de vues pourraient apaiser les tensions commerciales

*Elizabeth Van Heuvelen*

### 56 Café de l'économie

#### Des partenariats en faveur des réfugiés

Pour *Filippo Grandi* (HCR), les solutions à long terme à la question des réfugiés vont au-delà de l'aide humanitaire

### 65 Notes de lecture

*We Need to Talk About Inflation: 14 Urgent Lessons from the Last 2,000 Years*, Stephen D. King

*Development and Stabilization in Small Open Economies: Theories and Evidence from Caribbean Experience*, DeLisle Worrell

*Le Métavers*, Matthew Ball

### 68 Histoires d'argent

#### Valeur faciale

De nombreux pays du Commonwealth se demandent qui faire figurer sur leurs billets de banque

*Smita Aggarwal*



# Avis de tempête sur le commerce mondial

« LA MONDIALISATION EST UN FAIT. Mais, à mon avis, nous avons sous-estimé sa fragilité », déclarait le secrétaire général des Nations Unies Kofi Annan au Forum économique mondial il y a environ 25 ans. Aujourd'hui, la fragilité du

système commercial libéral international, socle de la paix et de la stabilité depuis la fin de la guerre froide, est plus qu'évidente.

Percevant la mondialisation comme une menace pour les industries et la sécurité nationales, certains dirigeants tentent de réduire la dépendance de leur pays à l'égard de chaînes d'approvisionnements mondiales précaires. Même des pays autrefois chantres du libre-échange se replient sur eux-mêmes pour s'isoler de leurs rivaux et s'assurer l'accès à des ressources stratégiques diverses (puces d'ordinateur, terres rares, etc.).

Dans le présent numéro, nous mettons l'accent sur les forces qui perturbent l'ordre commercial international établi, notamment la guerre que la Russie mène en Ukraine et la fragmentation géopolitique. Nous examinons également la manière dont la technologie et des priorités de politique économique telles que le changement climatique et l'égalité redessinent la carte du commerce mondial.

La désillusion croissante envers la mondialisation n'est pas sans conséquence. Pinelopi Goldberg, de l'Université Yale, conclut que le protectionnisme pourrait nuire à la résilience et favoriser les conflits. Selon Doug Irwin (Dartmouth), l'histoire nous enseigne que les politiques industrielles et les subventions pourraient aggraver les difficultés des pays. Michele Ruta (FMI) estime quant à lui que les tensions mondiales croissantes pourraient pousser les alliances commerciales régionales vers moins d'intégration et plus de discrimination. La fragmentation du monde en blocs commerciaux rivaux pourrait marginaliser les pays plus petits. Ngaire Woods (Oxford) est d'avis que certains pays gagneraient à rester non alignés.

Toutefois, Kristalina Georgieva (FMI) et Ngozi Okonjo-Iweala (OMC) exhortent les pays à garder la foi dans le commerce international, dont le pouvoir transformateur a tiré des millions de personnes de la pauvreté et en appellent au renforcement des institutions multilatérales. D'autres contributeurs militent en faveur d'un nouveau consensus politique pour répondre à des attentes concurrentes à l'égard du système commercial mondial, en tenant compte de l'évolution structurelle de l'économie mondiale.

Il est important de renforcer le système commercial pour en préserver les avantages et éviter des pertes. Dans le nouveau monde du commerce, soulignent Georgieva et Okonjo-Iweala, « nous ne pouvons pas nous permettre de rester les bras croisés ». **FD**

**GITA BHATT**, rédactrice en chef



## EN COUVERTURE

En couverture, l'artiste ukrainienne Natalia Shulga donne le ton de notre numéro de juin 2023, consacré au commerce mondial, en représentant la quasi-paralysie de l'intégration internationale et le recours de certains pays à des politiques protectionnistes ou nationalistes.

**RÉDACTRICE EN CHEF :**

Gita Bhatt

**ÉDITRICE EN CHEF :**

Maureen Burke

**ÉDITEUR ADJOINT :**

Peter Walker

**RÉDACTEURS PRINCIPAUX :**

Analisa R. Bala  
Marjorie Henriquez  
Nicholas Owen

**ASSISTANTS À LA RÉDACTION :**

Smita Aggarwal  
Andrew Stanley

**RÉDACTEUR PRODUITS NUMÉRIQUES :**

Kwabena Akuamoah-Boateng

**RESPONSABLES DE LA STRATÉGIE PRODUITS NUMÉRIQUES :**

Rose Kouwenhoven  
Marta Doroszczuk

**RÉDACTRICE EN LIGNE :**

Rekia Ennaboulsi

**RESPONSABLE DE PRODUCTION :**

Melinda Weir

**CORRECTRICE :**

Lucy Morales

**CONSEILLERS DE LA RÉDACTION :**

|                      |                  |
|----------------------|------------------|
| Bernardin Akitoby    | Rupa Duttagupta  |
| Steven Barnett       | Davide Furceri   |
| Helge Berger         | Kenneth Kang     |
| S. Pelin Berkman     | Subir Lall       |
| Yan Carrière-Swallow | Raphael Lam      |
| Oya Celasun          | Papa N'Diaye     |
| Martin Čihák         | Mahvash Qureshi  |
| Era Dabla-Norris     | Uma Ramakrishnan |
| Mame Astou Diouf     | Daria Zakharova  |

© 2023 Fonds monétaire international. Tous droits réservés. Pour reproduire le contenu de ce numéro de F&D, quelle qu'en soit la forme, veuillez remplir en ligne le formulaire accessible à [www.imf.org/external/terms.htm](http://www.imf.org/external/terms.htm), ou envoyer votre demande à [copyright@imf.org](mailto:copyright@imf.org). L'autorisation de reproduction à des fins commerciales s'obtient en ligne auprès du Copyright Clearance Center ([www.copyright.com](http://www.copyright.com)) contre paiement d'une somme modique.

Les opinions exprimées dans la revue n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement la politique du FMI.

**Abonnement, changement d'adresse et publicités :**

IMF Publication Services  
Finance & Development  
PO Box 92780  
Washington, DC 20090, USA  
Téléphone : (202) 623-7430  
Télécopie : (202) 623-7201  
Courriel : [publications@imf.org](mailto:publications@imf.org)

Postmaster: send changes of address to Finance & Development, International Monetary Fund, PO Box 92780, Washington, DC 20090, USA.

The English edition is printed at Dartmouth Printing Company, Hanover, NH.

*Finance & Development* is published quarterly by the International Monetary Fund, 700 19th Street NW, Washington, DC 20431, in English, Arabic, Chinese, French, Russian, and Spanish. French edition 0430-473X



# FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

Téléchargez le catalogue le plus à jour pour découvrir les dernières actualités de l'économie mondiale

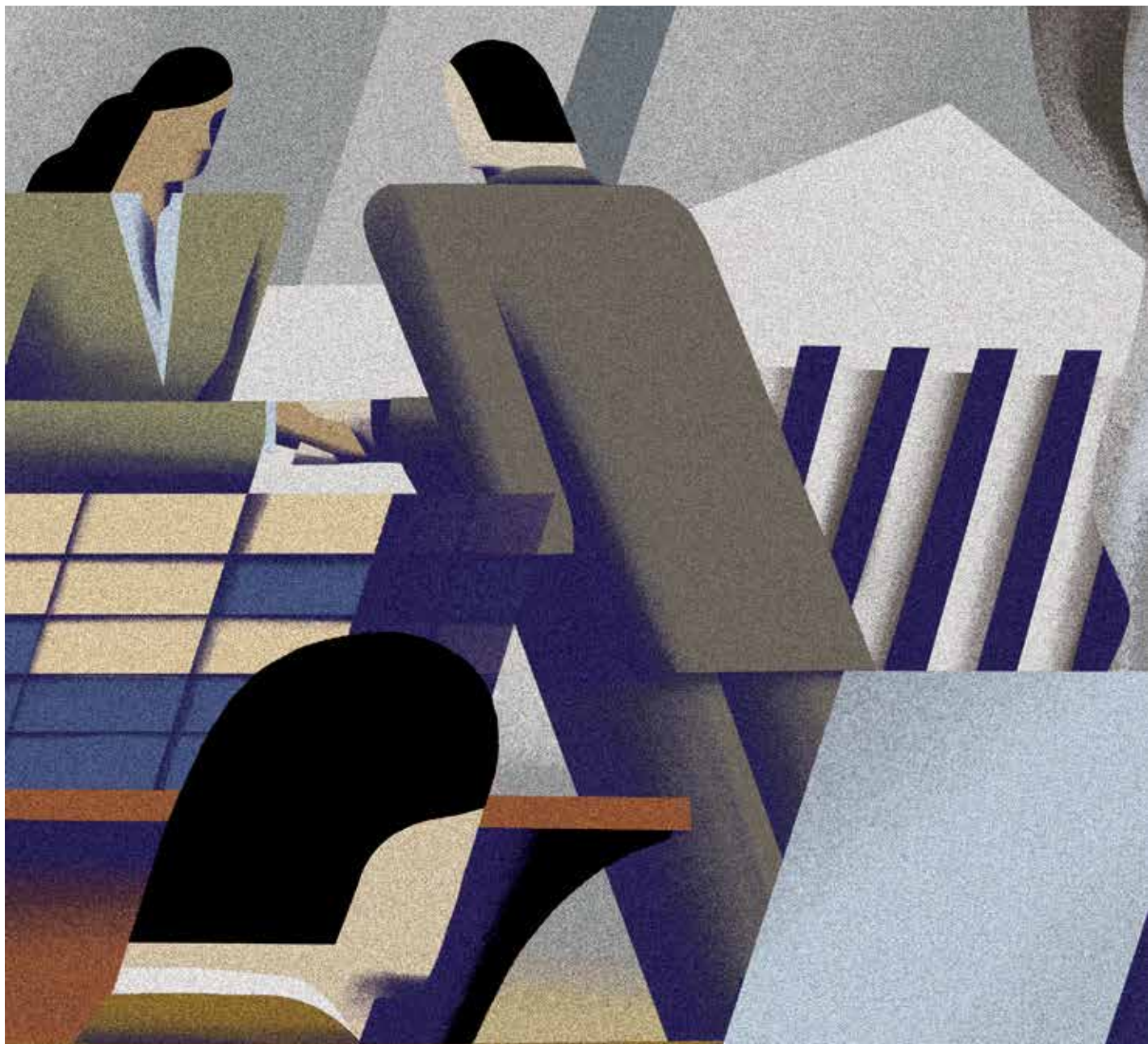


## PUBLICATIONS

L'économie mondiale à portée de main

[IMF.org/pubs](https://www.imf.org/pubs)

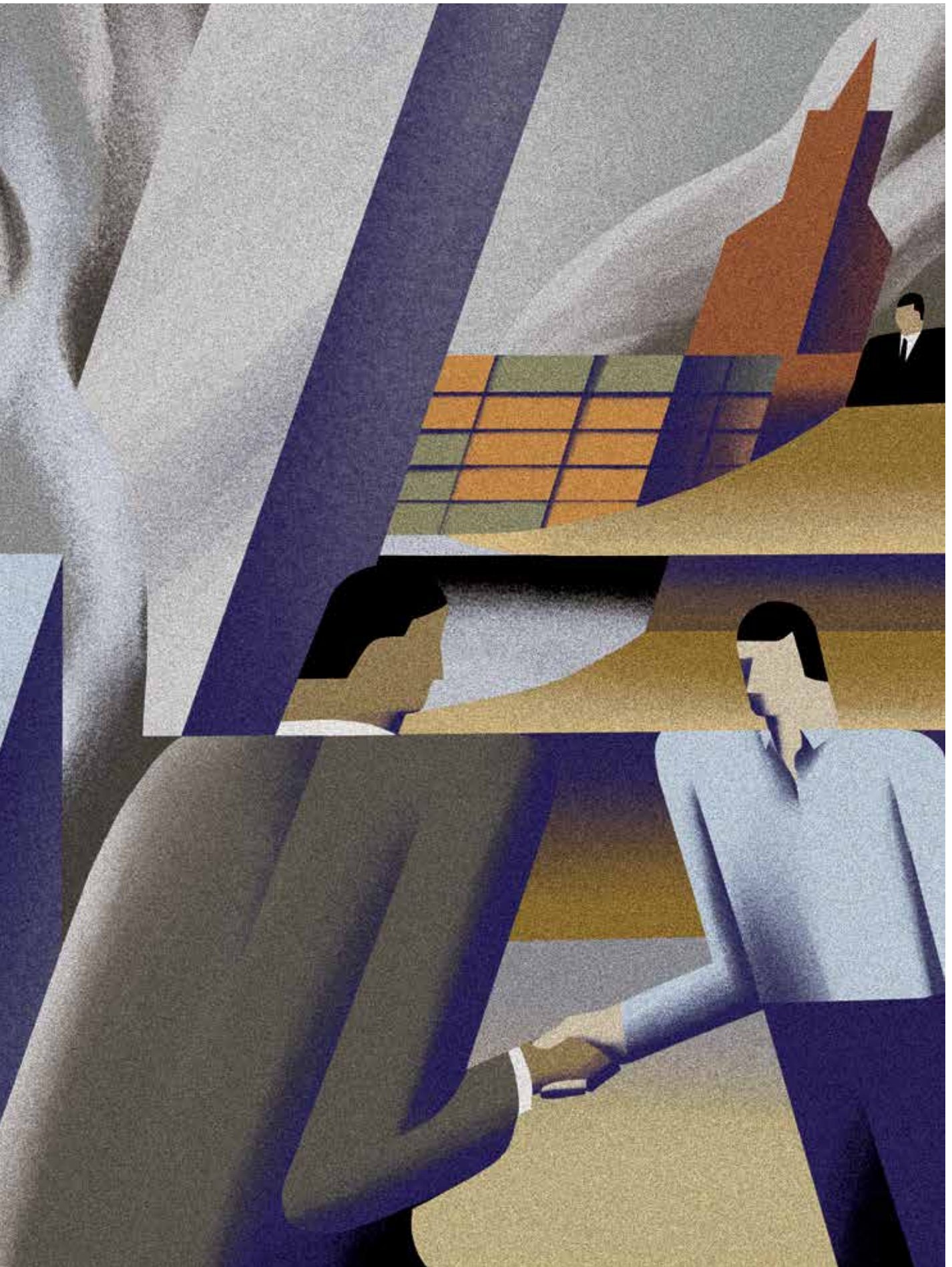




# MENACES CROISSANTES POUR LE COMMERCE MONDIAL

Pinelopi K. Goldberg et Tristan Reed

Le protectionnisme pourrait nuire à la résilience,  
creuser les inégalités et favoriser les conflits



Il y a quatre ans, dans le numéro de juin 2019 de ce magazine qui célébrait le 75<sup>e</sup> anniversaire de Bretton Woods, l'un de nous avait consacré un article à l'avenir du commerce. On y lisait en substance que la mondialisation ne semblait pas véritablement en recul, mais que le commerce international et le système multilatéral qui le sous-tendait étaient menacés et que leur avenir dépendrait des futurs choix politiques. Depuis, les dirigeants de certaines grandes puissances économiques ont choisi de geler l'intégration internationale et parfois d'opter pour des politiques protectionnistes ou nationalistes.

Aujourd'hui non plus, rien ne démontre encore vraiment que le commerce international se démondialise. Mesuré en dollars, l'essor du commerce mondial a ralenti après la crise financière mondiale de 2008–09, puis fortement diminué au début de la pandémie en 2020. Mais le rebond observé depuis a propulsé la valeur des échanges commerciaux à des sommets sans précédent. En pourcentage du PIB, le commerce mondial a légèrement chuté, une évolution essentiellement imputable à la Chine, qui mène depuis des années une stratégie de « double circulation » privilégiant la consommation intérieure sans exclure pour autant le commerce et l'investissement internationaux, et à l'Inde (voir le graphique). Ceci reflète la fin de l'extraordinaire envolée des exportations qu'avaient connue ces deux pays dans les décennies précédentes, mais aussi le recul des importations de biens intermédiaires. Néanmoins, en pourcentage du PIB, les importations de biens intermédiaires par le reste du monde continuent d'augmenter. Il en va de même pour les exportations.

Les droits de douane américains et chinois introduits en 2018 n'ont pas freiné le commerce. Ils ont, comme prévu, limité les échanges commerciaux sino-américains. Mais le commerce des produits les plus concernés par ces droits de douane s'est accru dans le reste du monde. Autrement dit, les échanges n'ont pas diminué, ils se sont simplement redistribués. Et la guerre tarifaire n'a pas empêché d'autres pays, par exemple les membres de l'Union africaine, de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est et de l'Accord de partenariat transpacifique global et progressiste, de conclure des accords commerciaux régionaux ou plurilatéraux.

La pandémie de COVID-19 a conduit de nombreux pays à restreindre temporairement leurs exportations de médicaments, et certains ont cessé les expéditions de blé et autres denrées alimentaires quand les prix ont flambé après l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Bon nombre de pays poursuivent néanmoins leur offensive d'intégration économique, en signant, par exemple, des accords facilitant l'expatriation de travail ou bien la circulation des biens de consommation grâce à des normes de sécurité communes.

Bien sûr, le commerce peut réagir avec un certain retard aux évolutions des politiques. Et l'action gouvernementale peut elle aussi être en décalage avec l'évolution de l'opinion.

Les occurrences de termes comme « sécurité nationale » et « relocalisation » se font plus nombreuses dans la presse et les publications de chercheurs. Les enquêtes de la Booth School of Business de l'Université de Chicago réalisées récemment auprès d'économistes sont sans doute l'élément le plus parlant à ce propos. En mars 2018, 100 % des personnes interrogées étaient opposées aux droits de douane initiaux imposés par les États-Unis. En janvier 2022, pourtant, les sondés exprimaient leur scepticisme concernant les chaînes d'approvisionnement mondiales : seulement 2 économistes sur 44 n'étaient pas d'accord avec l'affirmation selon laquelle la dépendance vis-à-vis des intrants étrangers avait rendu les entreprises industrielles américaines vulnérables face à la désorganisation de ces chaînes.

Il est clair que les responsables publics et les citoyens ont changé de point de vue sur le commerce mondial. Comment en sommes-nous arrivés là ? Quel rôle ont joué les différents facteurs ? Et comment la situation pourrait-elle évoluer ?

## Hypermondialisation

L'ère de l'hypermondialisation qui s'est ouverte à partir des années 90 est allée de pair avec de grandes avancées économiques. L'extrême pauvreté (au sens de la Banque mondiale) a reculé de manière spectaculaire et devrait disparaître de la surface du globe, à part dans un petit nombre de pays aux institutions fragiles, et ce grâce à la croissance considérable enregistrée dans les pays est-asiatiques. Les niveaux de vie, mesurés par le revenu par habitant, ont progressé partout.

Dans les pays ouverts au commerce, les consommateurs ont désormais accès à une palette extraordinairement variée de biens en provenance des quatre coins du monde et abordables. Le smartphone, l'ordinateur et autres produits électroniques ont permis d'augmenter la productivité et d'avoir accès à des divertissements plus variés que tout ce dont les générations précédentes avaient pu rêver. La baisse des prix du transport aérien a permis aux gens de visiter d'autres pays, et d'être ainsi exposés à d'autres cultures et d'autres idées, une expérience jusque-là réservée aux ultrariches.

Bien que de multiples facteurs aient contribué à l'élévation des niveaux de vie, l'ouverture et d'autres politiques axées sur les marchés ont joué un rôle essentiel. Le commerce avec les pays à bas salaires a influé sur les prix des marchandises et les salaires dans les pays avancés, au profit des consommateurs de ces pays et des travailleurs des pays exportateurs. L'inflation est demeurée étonnamment basse, malgré l'assouplissement quantitatif et l'augmentation de la dette aux États-Unis.

Enfin, le monde occidental a connu une période de paix exceptionnellement longue qui a favorisé la prospérité. Les interconnexions mondiales étroites créées jusqu'à la fin du XX<sup>e</sup> siècle ont sans doute joué un rôle majeur en



## Il est clair que les responsables publics et les citoyens ont changé de point de vue sur le commerce mondial. Comment en sommes-nous arrivés là ? Quel rôle ont joué les différents facteurs ? Et comment la situation pourrait-elle évoluer ?

incitant chacun à bien se comporter. La guerre dans ce contexte hypermondialisé était synonyme de perturbations des chaînes d'approvisionnement mondiales, avec des conséquences potentiellement catastrophiques pour l'économie mondiale, comme nous sommes en train de le découvrir.

Mais, sous la surface, les tensions s'accumulaient et ont fini par déclencher une réaction d'hostilité à la mondialisation. Ce mouvement de démondialisation nous semble s'articuler autour de trois phases : la première a débuté vers 2015, quand les craintes suscitées par la mondialisation et la concurrence des pays à bas salaires ont entraîné le Brexit, des droits de douane aux États-Unis, des mesures de rétorsion chinoises et un retour des extrémismes en Europe.

### Rejet mondial

Même si le niveau de vie moyen avait progressé dans le monde à la fin des années 2010, bon nombre de travailleurs de pays avancés se sentaient laissés pour compte et moins bien lotis que leurs parents. De nombreux travaux d'économistes attestent de ces effets de distribution qui avaient clairement une composante géographique : les populations les plus exposées à la concurrence des importations en provenance de pays à bas salaires en raison de modèles d'aménagement industriel préexistants s'en sortaient moins bien que les populations protégées des importations.

Cette situation a eu, à son tour, d'importantes répercussions politiques aux États-Unis et au Royaume-Uni. Simultanément, la mondialisation a eu aussi ses grands gagnants : les multinationales « superstar » qui ont tiré parti de l'hyperspécialisation des chaînes de valeur mondiales (diminution des coûts et augmentation des profits), ainsi qu'une catégorie de personnes extrêmement bien rémunérées qui ont récolté les fruits liés à l'expansion des marchés et aux nouveaux débouchés économiques. Si certains se sentaient abandonnés, d'autres faisaient donc la course en tête.

Il a fallu du temps aux économistes du courant dominant pour admettre ces effets. À bien des égards, ils n'avaient pourtant rien de nouveau et reflétaient la tension habituelle entre le bien-être global et les conflits de redistribution créés par le commerce. Mais la rapidité et l'intensité de ces changements ont donné un nouveau relief à cette tension. De même, il n'y avait fondamentalement rien de nouveau dans les recommandations des

économistes qui, pour la plupart, rejetaient la solution protectionniste et approuvaient une certaine forme de redistribution entre gagnants et perdants.

Dans le même temps, les gouvernements occidentaux s'inquiétaient de plus en plus du caractère « déloyal » de la concurrence chinoise, dans la mesure où la Chine recourait aux subventions et imposait des restrictions aux entreprises qui cherchaient à pénétrer sur son marché. Des voix se sont alors élevées pour réclamer des mesures plus agressives à l'encontre de la Chine, d'autant qu'elle ne faisait plus partie des pays pauvres en développement.

Bien sûr, le commerce mondial avait déjà eu ses détracteurs, notamment parmi les manifestants de Seattle, en 1999, mais ces mouvements n'avaient pas eu d'influence sur les politiques. Il n'y avait pas non plus vraiment de raisons de penser que les réactions hostiles à la mondialisation observées entre 2015 et 2018 auraient des conséquences définitives sur l'avenir de la mondialisation. Après tout, le monde était trop interconnecté pour qu'un retour en arrière soit possible.

### Pressions pandémiques

La deuxième phase du mouvement de démondialisation a commencé avec des appels à la résilience au début de la pandémie en 2020. Mais qu'entend-on par résilience ? Il n'existe pas de référence claire. La définition et la mesure de la résilience dépendent de la nature du choc. La COVID-19, par exemple, a été à la fois un choc infligé à l'offre, puisque les principaux fournisseurs internationaux ont été confrontés à des confinements à des moments différents, ce qui a ralenti les livraisons, et un choc sur la demande, puisque la demande de produits médicaux et de biens durables (voitures, maisons secondaires, etc.) a augmenté rapidement.

Pendant la COVID-19, d'aucuns ont parlé de crise pour décrire les retards dans les livraisons à court terme et les pénuries dues à la désorganisation du commerce international. Mais le terme était très excessif et, de fait, les marchés se sont révélés extrêmement résilients (Goldberg et Reed, 2023a). Les États-Unis, par exemple, importent des produits et des matériels médicaux en provenance de divers pays. À l'exception des masques de protection. Mais, en 2020, les expéditions de masques chinois sont arrivées en quelques mois, ce qui signifie que les pénuries ont été complètement résorbées.

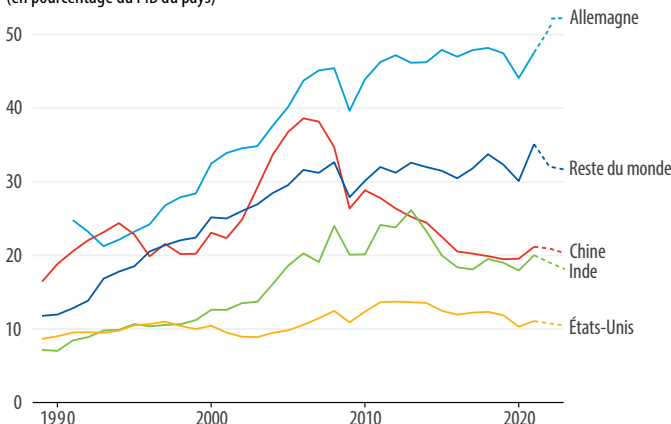
Ces exemples montrent que le commerce international a augmenté la résilience. Dans le même ordre d'idées,

Graphique 1

### Diversité de l'évolution du commerce

Exprimé en pourcentage du PIB, le commerce chute dans plusieurs grands pays, dont la Chine et l'Inde.

Exportations de biens et de services  
(en pourcentage du PIB du pays)



Source : Goldberg et Reed (2023a).

les États-Unis ont en réalité préservé les liens commerciaux : les échanges entre les importateurs et les partenaires étrangers ont été plus réguliers, et de nouveaux fournisseurs ont été recherchés, même si le commerce a globalement chuté en volume. D'autres études, s'appuyant sur des simulations quantitatives, montrent que le commerce international favorise la diversification des économies, qui deviennent ainsi plus résilientes (Caselli *et al.*, 2020 ; Bonadio *et al.*, 2021). L'hypothèse est que les chocs sur l'offre sont moins corrélés d'un pays à l'autre qu'au sein d'un même pays et que l'accès à de multiples fournisseurs permet à chaque pays de riposter plus facilement aux chocs qu'il subit.

Globalement, les adversaires du commerce international soulignent la fragilité des chaînes d'approvisionnement, un argument démenti par les faits et utilisé pour attiser le sentiment protectionniste né pendant la première phase, mais dont les effets initiaux se sont révélés éphémères. Les échanges commerciaux ont augmenté rapidement en 2021, quand un virage a été pris dans la gestion de la pandémie.

### Tensions géopolitiques

La troisième phase a débuté avec l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022. Pour le public, ce conflit a mis en lumière de nouveaux risques inhérents à la spécialisation internationale. Quand la Russie a coupé l'approvisionnement en gaz des Européens et que les prix de l'énergie ont flambé, les inconvénients de la dépendance à un seul pays pour les importations d'un intrant essentiel sont apparus clairement. Les inquiétudes n'avaient pas trait qu'à la Russie. Par extrapolation, les pays ont commencé à se demander ce qu'il adviendrait s'ils devaient se passer de la Chine du jour au lendemain. Les dirigeants en ont conclu, si ce n'était déjà fait, qu'il valait mieux s'en passer tout de suite, comme ils l'entendaient.

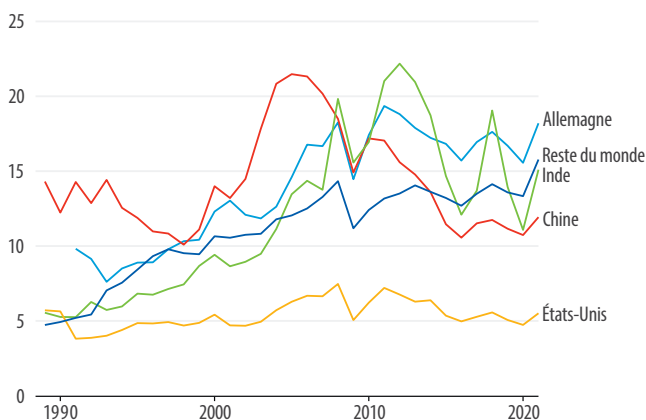
À peu près au même moment, une nouvelle idée s'est largement répandue, à savoir que la prospérité dans le monde était un jeu à somme nulle. Les États-Unis ont interdit d'exporter en Chine les puces logiques et les puces mémoire évoluées ainsi que les machines servant à les fabriquer. Les semi-conducteurs ont bien sûr des applications militaires, et ces interdictions d'exportation pourraient retarder l'armée chinoise. Mais ces technologies ont des applications civiles bien plus nombreuses, de sorte que les interdictions freinent aussi le développement technologique civil. Nous sommes passés d'un monde où le commerce, la concurrence et l'innovation étaient encouragés dans tous les pays à un

Graphique 2

### Importations de bien intermédiaires

Les importations de biens intermédiaires utilisés dans les chaînes de valeur manufacturière mondiale continuent d'augmenter dans de nombreux pays.

Importations de biens intermédiaires  
(en pourcentage du PIB du pays)



Source : Goldberg et Reed (2023a).

## Il est possible aussi que le monde finisse par se scinder en deux camps adverses, entraînant une nouvelle guerre froide, cette fois entre les États-Unis et la Chine.

monde où le pays le plus avancé ne cherche plus seulement à concurrencer mais à exclure.

À ce stade, les prévisions relèvent forcément de la simple spéculation, puisque les résultats continueront d'être très dépendants des choix faits par les pouvoirs publics. Il est possible que le mouvement de démondialisation s'arrête là ; les interventions destinées à verrouiller l'accès aux technologies se limiteront aux produits hautement susceptibles d'avoir un double usage, tandis que le commerce des autres produits continuera de croître. Mais il est possible aussi que le monde finisse par se scinder en deux camps adverses, entraînant une nouvelle guerre froide, cette fois entre les États-Unis et la Chine (et leurs alliés respectifs). Ce dernier scénario aurait potentiellement de graves conséquences.

### Nouvelle guerre froide

De nombreux modèles de croissance à long terme soulignent le rôle de la taille de la population dans la recherche-développement. Les pays les plus grands et les plus peuplés ont en principe des idées nouvelles et développent des avantages absolus, comme en témoignent leurs positions dominantes sur les marchés de divers produits. Si la collaboration scientifique entre la Chine et les États-Unis s'effondre, le monde risque d'avoir moins de solutions pour faire face aux prochaines pandémies et maladies endémiques.

Plus généralement, se séparer des partenaires « inamicaux » signifie se priver d'éventuels fournisseurs à bas prix. En matière de décarbonation, par exemple, le coût des panneaux solaires est considérablement plus élevé en Occident qu'en Chine et, d'après les professionnels du secteur, les droits de douane en ont ralenti l'installation. Il est urgent de s'attaquer au changement climatique. Chaque année perdue aboutit à plus de dommages et alourdit considérablement la facture à régler pour atténuer les effets du changement climatique.

Est-ce le prix d'une résilience accrue ? Il est peu probable que restreindre le commerce mondial nous permettra d'être résilients. Répétons-le, la résilience ne peut être évaluée sans référence à des chocs spécifiques. Commercer exclusivement avec des « pays amis » pourrait aller de pair avec une augmentation de la résilience face aux risques géopolitiques, au moins à court terme, mais le concept de « pays ami » change constamment. En revanche, cela pourrait aussi conduire à une perte de résilience face à d'autres chocs, tels que les chocs sanitaires subis récemment.

Il est possible que les inégalités se creusent au sein des pays. Des obstacles au commerce plus importants font augmenter les prix et donc baisser les salaires réels. La mondialisation a peut-être contribué à accentuer les inégalités géographiques, mais le protectionnisme n'est pas la solution : il ne fera sans doute qu'aggraver le problème. Le risque d'inégalités accrues entre les pays existe. Les fractures géoéconomiques pourraient conduire à une intensification des échanges commerciaux entre pays à revenu élevé « amis ». Mettre davantage l'accent sur les normes relatives à l'environnement et au travail dans les accords commerciaux créerait des barrières à l'entrée pour les pays très pauvres qui ont du mal à satisfaire à ces exigences. Sans accès à des marchés étrangers lucratifs, on voit difficilement comment ces pays pourront réduire la pauvreté et se développer (Goldberg et Reed, 2022).

Mais le risque principal est celui qui menace la paix. Les guerres commencent souvent par des guerres froides. Dans l'entre-deux-guerres des années 30, un virage spectaculaire s'est opéré, du commerce multilatéral vers un commerce à l'intérieur des empires ou des sphères d'influence informelles. D'après les historiens, cette évolution a avivé les tensions entre pays à la veille de la Seconde Guerre mondiale. Il nous reste à espérer que les prochaines années ne seront pas la réplique de cette période d'avant-guerre. **FD**

*Une analyse plus détaillée de ce thème figure dans notre article publié dans l'édition de mars 2023 des *Brookings Papers on Economic Activity* (« *Is the Global Economy Deglobalizing? And if So, Why? And What Is Next?* »).*

**PINELOPI K. GOLDBERG** est titulaire de la chaire Elihu d'économie et d'affaires internationales et membre de l'Economic Roth Center à l'Université Yale. **TRISTAN REED** est économiste et membre du Groupe de recherche sur le développement de la Banque mondiale.

### Bibliographie :

Bonadio, Barthélémy, Zhen Huo, Andrei Levchenko, and Nitya Pandalai-Nayar. 2021. "Global Supply Chains in the Pandemic." *Journal of International Economics* 133 (November): 1035-34.

Caselli, Francesco, Miklós Koren, Milan Lisicky, and Silvana Tenreyro. 2020. "Diversification through Trade." *Quarterly Journal of Economics* 135 (1): 449-502.

Goldberg, Pinelopi K., and Tristan Reed. 2022. "Demand-Side Constraints in Development: The Role of Market Size, Trade, and (In)Equality." Yale University Working Paper, New Haven, CT.

Goldberg, Pinelopi K., and Tristan Reed. 2023a. "Is the Global Economy Deglobalizing? And if So, Why? And What Is Next?" *Brookings Papers on Economic Activity* (March).

Goldberg, Pinelopi K. 2023b. *The Unequal Effects of Globalization*. Cambridge, MA: MIT Press.

# LE COMMERCE MONDIAL PEUT ENCORE ÊTRE UN FACTEUR DE PROSPÉRITÉ

*L'architecture du commerce international doit toutefois s'adapter à un monde en mutation rapide*

**Kristalina Georgieva et Ngozi Okonjo-Iweala**

**B**âties sur les cendres de trente années calamiteuses marquées par la démondialisation, l'extrémisme et la guerre mondiale, nos deux institutions se sont fondées sur le principe que l'essor du commerce international va de pair avec la prospérité et la stabilité à l'échelle mondiale. Dans l'ensemble, les résultats obtenus après la Seconde Guerre mondiale ont été remarquables. Aujourd'hui, moins d'une personne sur dix dans le monde est pauvre, soit une division par quatre depuis 1990, alors que les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire ont doublé leur part dans le commerce mondial. Une multiplication par vingt des échanges internationaux depuis 1960 a joué un rôle décisif dans cette progression des revenus mondiaux.

Cependant, le vent a tourné à l'encontre de l'interdépendance économique et du commerce international. Les restrictions aux échanges et les subventions ont augmenté après la crise financière internationale. En outre, les tensions se sont encore exacerbées à mesure que les pays ont riposté à la pandémie et à la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine en s'empressant de protéger les chaînes d'approvisionnement stratégiques et de prendre des mesures génératrices de distorsions des échanges. Si elles vont trop loin, ces mesures pourraient ouvrir la voie à des politiques axées sur des alliances qui réduisent l'efficacité économique et fragmentent le système commercial mondial. Elles pourraient se révéler contre-productives si les chaînes d'approvisionnement courtes finissent par devenir plus vulnérables en cas de chocs localisés. L'investissement direct étranger se concentre déjà de plus en plus dans des pays alignés sur le plan géopolitique.

Faut-il écarter définitivement l'idée que le commerce est source de transformation ? Nous répondons par un non catégorique ! Malgré tout ce qui a pu être dit, le commerce n'a jamais cessé de tenir ses promesses, même pendant les crises récentes. Il est tout à fait susceptible de continuer à aider à améliorer les niveaux de vie et les perspectives économiques au cours des décennies à venir.

Il existe au moins trois raisons pour lesquelles le commerce international est capital pour la prospérité mondiale. Premièrement, il rehausse la productivité en accentuant la

division internationale du travail. Deuxièmement, il permet une croissance économique tirée par les exportations en donnant accès aux marchés étrangers. Troisièmement, il renforce la sécurité économique en offrant aux entreprises et aux ménages des options de sortie utiles lorsqu'ils sont frappés par des chocs.

Durant la pandémie, les échanges commerciaux et les chaînes d'approvisionnement sont devenus indispensables pour augmenter la production et la distribution de fournitures médicales, y compris de vaccins. La puissance du commerce international comme facteur de résilience est de nouveau apparue manifeste pendant la guerre en Ukraine. Grâce à l'activité et à la diversification des marchés internationaux des céréales, des pays habituellement tributaires des importations depuis l'Ukraine et la Russie ont pu compenser l'insuffisance. À titre d'exemple, l'Éthiopie a totalement cessé d'importer du blé d'Ukraine, mais se procure actuellement 20 % de son blé auprès de l'Argentine, alors même qu'elle ne lui en avait jamais acheté auparavant.

## **Les conséquences de la fragmentation**

Dans ce contexte, la fragmentation pourrait s'avérer pénalisante pour l'économie mondiale. Un scénario dans lequel le monde se divise en deux blocs commerciaux distincts pourrait entraîner une chute de 5 % du PIB mondial, d'après une étude de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Dans le même temps, le FMI estime que les pertes mondiales imputables à la fragmentation du commerce pourraient être comprises entre 0,2 % et 7 % du PIB. Les coûts pourraient être plus élevés en prenant en considération le découplage technologique. Les pays émergents et les pays à faible revenu seraient particulièrement exposés en raison du déficit de transfert de connaissances.

Il est important de renforcer le système commercial pour en préserver les avantages et éviter les pertes. Il existe néanmoins aussi un projet prometteur de politique commerciale tourné vers l'avenir qui tient compte du devenir du commerce international, lequel sera inclusif, vert et de plus en plus axé sur le numérique et les services selon nous.

Le commerce a beaucoup contribué à réduire la pauvreté et les inégalités entre les pays. Il faut pourtant reconnaître qu'il a

laissé trop de personnes sur le carreau. Dans les pays riches, les citoyens ont fait les frais de la concurrence entre les importations. Dans les pays pauvres, ils n'ont pas été en mesure de tirer parti des chaînes de valeur mondiales et sont souvent les plus exposés à la dégradation de l'environnement et aux conflits portant sur les ressources. Comme nous l'avons indiqué aux dirigeants des pays du Groupe des Vingt dans un document conjoint que nos institutions ont rédigé avec la Banque mondiale, cela n'est pas une fatalité. En adoptant les bonnes politiques intérieures, les pays peuvent exploiter les nombreuses possibilités offertes par le libre-échange et permettre à celles et ceux qui ont été laissés de côté de revenir dans la course.

S'attaquer aux causes profondes du mécontentement résoudrait les problèmes des individus plus efficacement que les interventions en matière commerciale qui ont lieu aujourd'hui. Des dispositifs de protection sociale bien pensés, un surcroît d'investissements dans la formation et des politiques dans des domaines comme le crédit, le logement et les infrastructures qui facilitent la mobilité des travailleurs entre les secteurs, les professions et les entreprises, au lieu de l'entraver, pourraient tous jouer un rôle.

L'initiative actuelle en faveur d'une plus grande diversification des chaînes d'approvisionnement recèle un grand potentiel pour les pays et communautés qui peinent à trouver leur place dans les chaînes de valeur mondiales : l'intégration d'un plus grand nombre d'entre eux dans les réseaux de production, ce que nous appelons la « re-mondialisation », serait une bonne chose pour la résilience, la croissance et le développement des chaînes d'approvisionnement.

Le commerce international sera indispensable pour résoudre bon nombre des actuels problèmes mondiaux les plus urgents. Sans le commerce, nous ne pourrions pas surmonter la crise climatique et parvenir à la neutralité en matière de gaz à effet de serre. Les échanges commerciaux s'imposent pour amener les technologies et services bas carbone sur tous les territoires où ils sont nécessaires. Un commerce ouvert et prévisible réduit le coût de la décarbonation en étoffant les marchés, en permettant des économies d'échelle et en favorisant l'apprentissage par la pratique.

À titre d'exemple, le prix de l'énergie solaire a chuté de près de 90 % depuis 2010. Selon des estimations de l'OMC, cette baisse résulte pour 40 % des économies d'échelle permises en partie par le commerce et les chaînes de valeur internationales.

### Les possibilités de coopération

En modernisant les règles commerciales internationales, les pays peuvent aider le commerce à prospérer dans de nouveaux domaines qui élargiraient les possibilités, surtout pour les pays émergents. Alors même que le commerce de biens stagne, les échanges de services continuent à croître rapidement. Les exportations mondiales de services numériques, comme les conseils prodigués par appel vidéo, ont atteint 3 800 milliards de dollars en 2022, soit 54 % du total des exportations de services.

Certaines initiatives ont déjà été lancées. Un groupe de près de 90 pays membres de l'OMC, dont la Chine, les pays de l'UE et les États-Unis, négocient les règles fondamentales du commerce numérique. Des règles communes amélioreraient la prévisibilité du commerce, réduiraient les redondances et



ILLUSTRATION : FMI

abaisseraient les coûts induits par le respect de la réglementation qui pèsent en général le plus sur les plus petites entreprises.

De même, une coopération multilatérale et des normes communes pourraient accélérer la transition écologique tout en empêchant la fragmentation des marchés et en limitant autant que possible les retombées négatives sur les autres pays. Intégrer davantage d'entreprises de petite taille et détenues par des femmes dans les réseaux de production mondiaux, numériques et autres, diffuserait les bénéfices du commerce plus largement dans les différentes sociétés.

Malgré les tensions géopolitiques, une coopération efficace en matière de commerce demeure possible. Pour preuve, en juin dernier, tous les membres de l'OMC se sont réunis en vue de parvenir à des accords sur la réduction des subventions à la pêche préjudiciables, sur la levée des obstacles à l'aide alimentaire et sur le renforcement de l'accès à la propriété intellectuelle sur les vaccins contre la COVID-19. Les pays pourront s'appuyer sur ces réussites lors de la prochaine réunion ministérielle de l'OMC en février 2024. Et les récents travaux de nos institutions mettent en avant une solution pour apaiser les tensions dans des domaines sensibles comme les subventions grâce à des données, des analyses et un consensus sur l'élaboration des politiques.

Il est difficile de piloter les politiques commerciales au cours de la période actuelle de turbulences. Toutefois, il sera capital de préserver l'ouverture commerciale et de chercher de nouvelles possibilités de coopération plus étroite afin de mettre à profit les progrès accomplis et de concevoir des solutions au changement climatique et à d'autres problèmes mondiaux.

Le FMI, l'OMC et d'autres institutions internationales de premier plan ont un rôle crucial à jouer pour tracer une voie à suivre qui soit dans l'intérêt de tous. Nous devons collaborer sans relâche pour renforcer le système commercial multilatéral et montrer que nos propres institutions peuvent s'adapter à un monde en mutation rapide. Le FMI a pour mission de stimuler la croissance équilibrée du commerce international. L'OMC demeure la seule structure qui réunit l'ensemble des pays pour faire avancer la réforme du commerce. Nous ne pouvons pas nous permettre de rester les bras croisés. **FD**

**KRISTALINA GEORGIEVA** est Directrice générale du Fonds monétaire international. **NGOZI OKONJO-IWEALA** est Directrice générale de l'Organisation mondiale du commerce.



# LE RETOUR DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE

Douglas Irwin

Les pays en développement devraient-ils suivre l'exemple des États-Unis et de la Chine en faisant émerger des champions nationaux ?

**L**a géopolitique modifie rapidement la configuration du commerce mondial. Le contexte général qui prévalait il y a seulement quelques décennies semble être un lointain souvenir. Durant la période de réforme des années 90 et de la première décennie 2000, les pays en développement et pays en transition ont ouvert leurs marchés et épousé la mondialisation. Cette période a coïncidé avec la création de l'Organisation mondiale du commerce, qui a mis en place un système commercial non discriminatoire fondé sur des règles. Elle a aussi été marquée par l'absence de tensions géopolitiques puisque la Chine privilégiait la croissance et que la Russie visait la stabilisation.

À présent, les dirigeants politiques débattent de l'avenir de la mondialisation. Ils s'inquiètent de la fragmentation de l'économie mondiale et de la violation des règles commerciales internationales. Le nombre d'interventions en matière commerciale augmente, sous forme de politiques industrielles et de subventions, de restrictions à l'importation pour des raisons liées à la sécurité nationale et à l'environnement, et de contrôles à l'exportation afin de sanctionner des concurrents géopolitiques et de garantir l'approvisionnement intérieur.

Que devraient faire les pays en développement pour composer avec ce nouvel environnement ? Faudrait-il qu'ils adoptent des politiques similaires en se repliant sur eux-mêmes afin de protéger des secteurs stratégiques au moyen de subventions et de mesures de réglementation commerciale ?

La question de savoir si les pays en développement devraient entrer dans l'économie mondiale ou s'en extraire suscite un débat permanent. Dans les années 50, de nombreux observateurs se montraient pessimistes à l'égard des perspectives d'exportation des pays à faible revenu et redoutaient qu'ils soient confrontés à une dégradation constante des termes de l'échange. Ils considéraient que les mécanismes économiques mondiaux creusaient les inégalités et pénalisaient toujours plus les pays en développement. Des mesures de remplacement des importations s'imposaient, pensait-on, pour que leur économie devienne plus autonome et moins tributaire d'autres marchés.

### Une mauvaise interprétation de l'histoire


Le repli sur soi s'explique en partie par une interprétation singulière de l'histoire. La croyance dans le fait que les pays plus riches étaient performants parce qu'ils protégeaient leur secteur manufacturier a donné un vernis de respectabilité à la politique industrielle. Il s'agissait en réalité d'une lecture erronée de l'histoire. Malgré des droits de douane élevés, les États-Unis sont devenus une économie ouverte, à l'immigration, aux capitaux et aux technologies, dotée d'un marché intérieur extrêmement vaste sur lequel régnait une concurrence acharnée. En outre, les États-Unis ont dépassé la Grande-Bretagne, partisane du libre-échange, en termes de revenu par habitant à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle en rehaussant la productivité de la main-d'œuvre dans le secteur des services, et non pas en accroissant la productivité dans le secteur

manufacturier. En Europe occidentale, la croissance était liée au transfert des ressources, de l'agriculture vers l'industrie et les services. Les politiques commerciales censées protéger l'agriculture contre les prix bas ont probablement freiné cette transition dans des pays comme l'Allemagne.

Si l'idée d'un remplacement des importations généralisé est tombée en disgrâce il y a plusieurs décennies, le débat autour de la politique industrielle se poursuit aujourd'hui. L'exemple des pays d'Asie de l'Est à succès l'a présentée sous un jour favorable, mais, même dans ce cas, l'histoire officielle peut induire en erreur. En 1960, la Corée du Sud était accablée par une monnaie surévaluée et par des exportations représentant seulement 1 % du PIB. La capacité du pays à importer dépendait presque entièrement de l'aide des États-Unis. Après une dévaluation de la monnaie coréenne au début et au milieu des années 60, les exportations du pays sont devenues plus compétitives et se sont envolées pour atteindre 20 % du PIB au début des années 70. La principale stratégie a consisté à fixer un taux de change réaliste qui a permis un essor des exportations et à diminuer le coût du crédit pour l'ensemble des exportateurs, et non pas pour des secteurs ciblés. La politique industrielle n'a pas véritablement débuté avant le Plan de promotion des industries lourdes et chimiques de 1973–79, qui a pris fin par la suite en raison de son coût excessif et de son inefficacité. Toutefois, la croissance rapide de la Corée avait déjà été libérée avant l'ère de la politique industrielle.

Le débat autour de la politique industrielle est depuis longtemps dans l'impasse. Certains la jugent indispensable à la croissance de la productivité et à la transformation structurelle, alors que d'autres considèrent qu'elle encourage la corruption et l'inefficacité. D'autres citent l'exemple de l'Argentine, qui a tenté de développer l'assemblage de composants électroniques dans la province de Tierra del Fuego, ce qui s'est révélé coûteux, tandis que d'autres mettent en avant des usines de haute technologie étincelantes en Chine et en Corée. Il est facile d'exagérer les conséquences. Il ressort des modèles quantitatifs que les avantages tirés de politiques industrielles même élaborées de manière optimale sont limités et peu susceptibles d'être porteurs de transformations.

La nouveauté tient au fait que les États-Unis se sont joints à la Chine pour souscrire officiellement aux politiques industrielles. La Chine est dans la course au moins depuis que le président Xi Jinping a réaffirmé le contrôle par l'État de l'économie, tournant ainsi le dos aux politiques ouvertes sur l'extérieur de Deng Xiaoping et de ses successeurs. L'initiative « Made in China 2025 », qui consiste à accorder des subventions massives à des secteurs ciblés, a fait place à l'idée d'une « double circulation », axée sur la réduction de la dépendance extérieure en renforçant l'approvisionnement par des entreprises locales et sur la recherche de l'autonomie dans les technologies essentielles. Les États-Unis ont commencé à protéger les industries de l'acier et de l'aluminium, apparemment pour des raisons de sécurité nationale, pendant l'administration Trump. Avec la loi sur les semi-conducteurs



(*CHIPS Act*) et la loi sur la réduction de l'inflation (*Inflation Reduction Act*), les États-Unis ont instauré des subventions pour « relocaliser » la production de semi-conducteurs et adopté des réglementations nationales restrictives en matière de contenu pour les véhicules électriques afin de garantir la production nationale. L'Union européenne a, quant à elle, toujours mené des politiques industrielles : en 2020, elle a annoncé une stratégie industrielle pour renforcer son « autonomie stratégique ouverte » dans le cadre de la transition vers une économie verte et numérique.

Qu'en est-il des pays en développement ? Devraient-ils suivre le nouveau Consensus de Washington-Pékin-Bruxelles pour mettre sur pied certaines industries nationales grâce à des aides publiques et à des restrictions aux échanges ? Cette stratégie serait risquée. Les subventions pourraient finir par devenir onéreuses, et leurs effets positifs pourraient s'avérer aléatoires. Les restrictions au commerce risquent de déclencher un basculement préjudiciable vers le protectionnisme qui réduirait les recettes d'exportation et donc les importations de biens essentiels de ces pays.

Les subventions massives à l'industrie semblent être un luxe que les pays riches peuvent se permettre. Le simple fait que les États-Unis, la Chine et l'UE puissent octroyer des aides ne veut pas dire que d'autres pays devraient les imiter. Comme Ricardo Hausmann l'a rappelé, « Copier les solutions d'autres pays et les appliquer à des problèmes que vous ne rencontrez pas ou se concentrer sur des problèmes dans l'air du temps qui ne sont pas vraiment importants mène tout droit à l'inefficacité, voire à la catastrophe ». Les pays en développement en proie à des difficultés financières n'ont pas les moyens d'accorder des aides substantielles à des producteurs locaux lorsque les soldes budgétaires sont instables et que la contrepartie est incertaine. Les maigres fonds publics peuvent être dépensés plus efficacement pour améliorer la santé et l'éducation et venir en aide aux personnes pauvres, plutôt que d'être affectés à des industries nationales.

### **Subventions à l'industrie, remplacement des importations**

La Chine illustre la manière dont des subventions à l'industrie peuvent être un moyen inefficace de dépenser de maigres ressources. En 2006, la Chine a érigé la construction navale en « industrie stratégique » et commencé à accorder des subventions massives à la production et à l'investissement, principalement sous forme de crédits bon marché. D'après les données disponibles, ces mesures n'ont pas été suivies d'effets très positifs, mais ont été génératrices de gaspillages (en raison de capacités excédentaires) et de distorsions des marchés (en contraignant des pays plus efficaces à s'adapter via une baisse de leur production). La part de marché mondiale de la Chine a augmenté au détriment de producteurs à bas coûts au Japon, en Corée du Sud et en Europe, mais sans que soient dégagés des bénéfices considérables pour les producteurs nationaux. Les subventions

ont été dilapidées du fait de l'arrivée et de l'essor de producteurs moins efficaces, ce qui a créé un excédent de capacités et a accentué la fragmentation de l'industrie. Les prêts étaient de nature politique dans la mesure où des entreprises publiques, et non pas des producteurs plus efficaces issus du secteur privé, ont perçu l'essentiel des aides. Le secteur de la construction navale n'a pas eu de fortes retombées sur le reste de l'économie, et aucun signe d'un apprentissage par la pratique à l'échelle de l'industrie n'a été visible.

### **Des gains à l'échange sacrifiés**

De même, un basculement vers des restrictions aux échanges risque de sacrifier une partie des gains que les pays en développement ont engrangés du fait de leur participation aux marchés internationaux. De nombreux pays ont progressé sur le plan économique ces dernières décennies en prenant part à l'économie mondiale plutôt qu'en fermant leurs marchés dans l'espoir de stimuler l'innovation locale. La Chine ne s'est pas enrichie grâce à la politique industrielle, mais en améliorant la productivité dans l'agriculture, en autorisant des investissements étrangers dans le secteur manufacturier et en libérant le secteur privé. En Inde, les réformes engagées en 1991 pour mettre fin au système « License Raj », à l'origine de formalités administratives qui ont étouffé les entreprises privées, et pour ouvrir l'économie continuent à dynamiser la croissance, même si d'autres réformes s'imposent. Le Bangladesh a lui aussi récolté les fruits de l'ouverture aux investissements étrangers, qui est source de capitaux et de technologies, à tel point que le pays enregistre aujourd'hui un revenu par habitant plus élevé que celui de l'Inde. D'autres pays, de l'Éthiopie au Viet Nam, ont aussi obtenu davantage de la participation à l'économie que de l'isolement économique parce qu'ils bénéficient des technologies et investissements du reste du monde.

S'il est devenu de bon ton de dénigrer les politiques économiques néolibérales du Consensus de Washington, l'ouverture qui a marqué cette période de réforme s'est traduite par une convergence entre les pays riches et pauvres à travers le monde, alors que la divergence avait été la norme par le passé. À compter de 1990 environ, les pays en développement ont commencé à afficher une croissance plus rapide et à rattraper les niveaux de revenu plus élevés dans les pays avancés.

Le débat récent autour de la fin éventuelle de la mondialisation est stérile. Ce n'est pas la fin : la mondialisation est en pleine évolution. Les pays en développement seraient mal inspirés de se détourner de l'économie mondiale et d'abandonner l'idée de stimuler les exportations et d'acquérir des technologies au-delà de leurs frontières. Ils ont encore énormément à gagner du reste du monde et beaucoup à perdre en renouant avec les politiques de fermeture du passé. **FD**

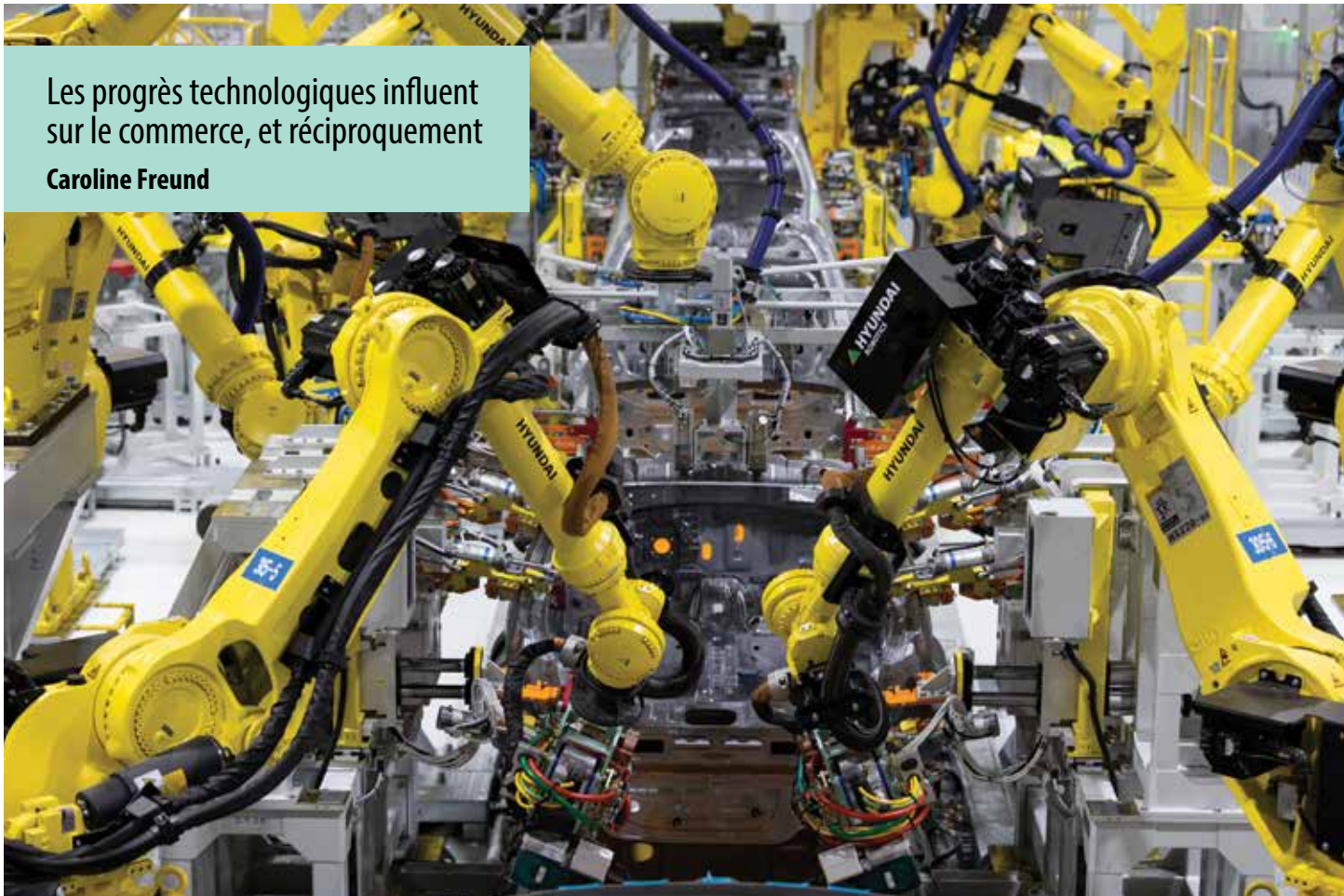
**DOUGLAS IRWIN** est professeur d'économie titulaire de la chaire John French au Dartmouth College et chargé de recherche principal non résident au Peterson Institute for International Economics.



# LE CROISEMENT DE DEUX TRAJECTOIRES

Les progrès technologiques influent sur le commerce, et réciproquement

Caroline Freund



L'évolution technologique est stimulante et inquiétante : elle nous permet d'en faire plus en travaillant moins, tout en suscitant la crainte d'être remplacés. Même si elle favorise la croissance économique et le progrès, celles et ceux qui restent à la traîne risquent de perdre leurs sources de revenus.

Le commerce international a des effets comparables, mais crée une angoisse encore plus forte. En effet, ses avantages sont moins évidents pour les individus que les bénéfices tirés de l'innovation, et les travailleurs nationaux pénalisés par le commerce associent directement leurs pertes aux gains pour les travailleurs étrangers.

Lorsque l'évolution technologique et le commerce international vont de pair, leur impact peut être particulièrement puissant. Leur conjugaison accélère l'innovation,

l'adoption de technologies et la croissance économique. Toutefois, cela peut aussi devenir un facteur clivant, à l'intérieur des pays comme entre eux.

La géopolitique a tendance à exacerber encore les émotions. Alors que les pays jouent des coudes pour se positionner sur la frontière technologique, le commerce fait figure de canal indispensable pour le transfert de ces innovations de nature à changer la donne. Le commerce international accélère la croissance mondiale à mesure que les technologies se diffusent, mais il comporte aussi le risque de partager des secrets de fabrication avec des adversaires étrangers.

Toutes ces pressions influent sur les choix des pouvoirs publics. Par le passé, les répercussions des échanges commerciaux et des technologies sur les travailleurs ont donné lieu à des appels en faveur de leur protection, même si



renforcer le dispositif de protection sociale et aider les travailleurs à trouver de nouveaux emplois constituent une meilleure stratégie à long terme que des obstacles au commerce. On répond aux menaces qui pèsent sur la sécurité internationale en plaidant en faveur de politiques industrielles et de contrôles à l'exportation, bien que ces mesures puissent être contre-productives si elles déforment la répartition des ressources intérieures tout en stimulant l'investissement dans des produits stratégiques à l'étranger.

Dans un monde qui se fragmente et où la diffusion des technologies ralentit, les autorités doivent relever de nouveaux défis pour stimuler le commerce, l'innovation et la croissance. Même si les innovateurs peuvent ambitionner « d'aller vite et de tout casser » (*move fast and break things*), les dirigeants politiques doivent tout de même protéger les institutions en place et garantir la prévisibilité pour les investisseurs.

## Technologie, commerce et développement

Le progrès technologique peut donner naissance à de nouveaux biens, comme les véhicules électriques ; à de nouveaux procédés, par exemple l'automatisation et l'impression tridimensionnelle ; et à de nouveaux modes de transport, à l'instar de la conteneurisation et de la transmission instantanée de données via Internet. Tous influent sur le commerce et ont tendance à favoriser le développement.

L'apparition de nouveaux produits, comme les smartphones et les téléviseurs à écran plat, permet aux pays innovants d'évincer les producteurs de biens dépassés, dans le cas présent les téléphones à clapet et les téléviseurs à tube cathodique encombrants. Dans l'ensemble, les échanges commerciaux ont tendance à se multiplier puisque les nouveaux biens créent un surcroît de demande.

L'adoption de nouveaux procédés peut accroître l'efficacité de la production, ce qui réduit ensuite les prix réels et provoque une envolée de la production et des exportations de la part des pays innovants. Les pays en développement, qui ont tendance à se spécialiser dans les stades élémentaires de la production pouvant être automatisés, peuvent craindre que la demande se portant sur leurs exportations diminue. Cependant, des études montrent que les effets d'échelle de l'automatisation se traduisent en général par un accroissement des besoins en pièces importées, même si certaines d'entre elles finissent par être fabriquées localement. Dans la production automobile, par exemple, la robotisation dans les pays avancés a coïncidé avec une augmentation des pièces et composants importés depuis des pays à faible revenu.

À l'instar des progrès technologiques dans les transports, l'innovation dans les télécommunications a aussi joué un rôle essentiel dans la facilitation des échanges. Par exemple, l'Internet permet aux entreprises de trouver de nouveaux fournisseurs et partenaires très éloignés géographiquement. Il a aussi ouvert de nouveaux segments du commerce, notamment dans les services numériques.

Le commerce agit aussi sur l'évolution technologique en créant un marché plus vaste sur lequel la concurrence est plus féroce. Les entreprises situées à la frontière technologique qui ont accès au marché international peuvent augmenter leurs bénéfices et investir dans la recherche et le développement, d'où une innovation plus rapide. Parallèlement, la concurrence d'autres leaders mondiaux encourage les entreprises à rester à la pointe du progrès technologique.

Les échanges commerciaux et les technologies ont un impact globalement positif sur le développement, sachant que les nouvelles technologies améliorent la productivité et amplifient le commerce. Les échanges permettent aussi une diffusion plus rapide des nouvelles technologies à travers le monde, ce qui contribue davantage à la croissance.

Cependant, le progrès technologique comme le commerce font des gagnants et des perdants, les pays prisonniers de technologies dépassées se laissant distancer. Par conséquent, des pays pourraient être témoins du déclin de certains secteurs, ce qui imposera d'aider les travailleurs qui perdent leur emploi alors que la diffusion des technologies et du commerce se poursuit. De même, des pays qui sont en grande partie exclus des marchés internationaux, pour des raisons politiques, géographiques ou infrastructurelles, s'éloigneront encore plus de la frontière mondiale.

## La réponse politique

Par le passé, les obstacles aux échanges ont souvent été utilisés pour protéger des secteurs en perte de compétitivité par rapport à leurs équivalents étrangers. Par exemple, dans les années 70 et 80, les progrès technologiques au Japon ont abouti à la production de voitures et de semi-conducteurs moins chers et de meilleure qualité, ce qui a conduit les États-Unis à gérer les échanges en restreignant les importations et en encourageant les exportations. La protection de la propriété intellectuelle a aussi été recherchée principalement par des pays riches dans le but de protéger les technologies exclusives et les bénéfices de leurs entreprises, plutôt que la sécurité nationale.

Toutefois, ces dernières années, les contrôles à l'exportation sur des matériaux peu abondants utilisés dans les produits de haute technologie, les machines pour les fabriquer et les biens de haute technicité eux-mêmes sont devenus un outil puissant censé ralentir le progrès technologique dans les pays étrangers. Ces interventions des pouvoirs publics pèsent à dessein sur la croissance mondiale et l'innovation, dans la mesure où elles freinent les échanges commerciaux et la transmission des technologies. La réduction des exportations de produits de haute technologie implique aussi un ralentissement de la croissance bénéficiaire et une diminution des capitaux pour que les industries de pointe investissent dans la recherche et le développement.

Par ailleurs, de nouvelles restrictions au commerce peuvent s'avérer particulièrement préjudiciables aux biens environnementaux et à l'innovation verte. Le basculement

vers des énergies renouvelables sera plus rapide si l'innovation est mondiale et si les prix baissent rapidement. Un plus grand accès à des prix inférieurs à des produits comme les panneaux et batteries solaires impliquera une moindre consommation de charbon, de gaz et de pétrole.

### La voie à suivre

Pour résoudre le problème des personnes qui restent sur le carreau en raison du commerce et des progrès technologiques, il faut renforcer le dispositif de protection sociale. Même si les mesures de redistribution ont souvent été insuffisantes pour lutter contre les évolutions qui vont de pair avec la transformation de l'économie, une orientation est clairement préconisée : les autorités peuvent continuer à promouvoir le commerce et la technologie et en utiliser les fruits pour venir en aide aux individus et aux sites pénalisés par les changements. Des programmes d'assurance chômage et de reconversion sont indispensables pour préserver l'ouverture et la liberté du commerce.

La question plus complexe pour l'avenir est de savoir comment mettre à contribution le commerce et la technologie pour s'attaquer aux menaces existentielles que nous affrontons aujourd'hui, sans mettre en péril la sécurité intérieure. De la survie aux pandémies et aux catastrophes naturelles à l'adaptation au changement climatique et à son ralentissement, l'innovation (afin de trouver des solutions) et le commerce et la coopération à l'échelle internationale (dans le but de partager ces solutions) sont sans doute les outils d'atténuation les plus importants. Ils comportent néanmoins des risques pour la sécurité.

Voyez comment les échanges commerciaux et les technologies ont influé sur les événements récents : les vaccins contre la COVID-19 ont été mis au point et distribués dans le monde entier (mais de manière inégale) en un temps record, grâce à des partenariats internationaux en matière de recherche et de production. Les semi-conducteurs, qui sont à la base de tous les appareils et machines électroniques, sont conçus principalement aux États-Unis et produits surtout en Asie. Il est impossible de produire les batteries des véhicules électriques sans cobalt, lithium et nickel, trois minerais qui proviennent essentiellement d'Afrique et d'Amérique du Sud.

Malheureusement, la géopolitique dicte la création et la diffusion de nouvelles technologies, avec de graves conséquences sur le développement et l'action en faveur du climat. Les États-Unis imposent des droits de douane sur la plupart des importations depuis la Chine et régulent une part grandissante des exportations. La Chine a répliqué sur le même mode. Ces droits de douane freinent la croissance dans les deux principaux moteurs de l'économie mondiale et nuisent à l'innovation internationale.

Le risque d'abus est réel, avec de graves conséquences sur le commerce et la croissance. Plutôt que d'adopter une approche générale, la croissance et l'innovation

bénéficieraient d'une protection de la part de l'État ciblée sur les produits menacés par la technologie, parallèlement à une poursuite de l'expansion et à une intégration plus poussée avec des partenaires de confiance.

Il y a aussi un risque que les mesures produisent des effets contraires à ceux attendus. Par exemple, les contrôles à l'exportation sur les puces perfectionnées et les outils pour les produire pourraient faire perdre aux États-Unis leur avantage considérable en matière de conception en raison d'une diminution de la part de marché et du déplacement des incitations à l'étranger. Si tel est le cas, une mesure de ce type pourrait à terme se traduire par un accroissement des risques sécuritaires.

La question que les autres pays doivent se poser est de savoir quoi faire pour éviter de se retrouver piégés au cœur du conflit entre les États-Unis et la Chine. Heureusement, malgré les risques pour la sécurité, les principes de l'économie classique restent pour la plupart valables. Les pays qui encouragent l'entrée sur le marché des entreprises et leur essor en leur offrant un climat d'investissement favorable, des infrastructures solides et un accès au financement resteront à la pointe de l'innovation. L'ouverture commerciale et des politiques prévisibles continueront à orienter les ressources vers leurs usages les plus productifs. Alors qu'une partie de la production est transférée loin de Chine, les pays qui restent fidèles à ces principes ont de bonnes chances d'en tirer profit.

Tous les pays doivent éviter de se laisser bernier par le mirage d'une intervention généralisée de l'État. La croissance spectaculaire de l'économie chinoise observée ces 30 dernières années a été tirée par des réformes qui ont stimulé le secteur privé, et la croissance ralentit à présent. Le secteur privé en Chine est sous-estimé depuis de nombreuses décennies, mais, aujourd'hui, la capacité du secteur public à piloter la croissance est surestimée. La prévisibilité, un système fondé sur des règles, l'ouverture commerciale et l'accès aux capitaux, et non pas le protectionnisme et la politique industrielle, sont les facteurs qui permettront aux pays de continuer à avancer sur la bonne voie.

Le principal danger de la tendance actuelle au protectionnisme et à la politique industrielle est peut-être que ces pratiques font tache d'huile. L'histoire a montré à maintes reprises que les droits de douane débouchent sur des mesures de rétorsion, qui sont à l'origine de toujours plus de droits de douane. De même, l'aide accordée par l'État à une entreprise ou une industrie donnée pénalise les concurrents étrangers, ce qui les conduit à faire pression pour obtenir un soutien similaire. Un monde dans lequel le protectionnisme et les subventions deviennent impossibles à maîtriser serait un immense pas en arrière sur la voie de l'augmentation des revenus mondiaux et de la résolution des problèmes urgents. **FD**

**CAROLINE FREUND** est directrice et professeure de politique économique à la School of Global Policy and Strategy de l'Université de Californie, à San Diego.



# CONTRÔLES À L'EXPORTATION : UN DÉFI

Les pays en développement auront besoin d'aide pour s'y retrouver face au nombre croissant de sanctions et de contrôles à l'exportation

**Chad P. Bown**

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) a du mal à définir son rôle dans un climat géopolitique en rapide mutation. Le système multilatéral doit désormais se débattre avec les séquelles à la fois des conflits commerciaux et des guerres réelles. L'OMC aura de la chance si elle réussit à aider les pays à maintenir le statu quo, et encore plus si elle parvient à favoriser une nouvelle libéralisation des échanges dans un avenir proche.

La réapparition de restrictions aux exportations — interdictions, contrôles et sanctions — est particulièrement préoccupante pour le système commercial fondé sur des règles. Des stratégies défrayant la chronique ne cessent de voir le jour dans toutes sortes de contextes inédits. De telles stratégies poussent parfois les partenaires commerciaux à réagir par de nouvelles mesures — souvent en contradiction avec d'autres règles de

l'OMC — pour se protéger contre de futures restrictions, au risque d'entraîner un engrenage destructeur.

L'OMC devrait continuer d'encourager ses pays membres à limiter le recours aux restrictions à l'exportation et à les maintenir ciblées et temporaires lorsqu'il s'avère nécessaire de plafonner les ventes. Mais l'OMC doit également s'aventurer dans des domaines nouveaux et délicats et en faire davantage, notamment pour protéger les pays les plus vulnérables du système commercial.

### Les exemples sont nombreux

Les restrictions à l'exportation n'ont rien de nouveau, mais ce qui inquiète, c'est qu'elles risquent de devenir de plus en plus sévères. À partir de divers facteurs déclencheurs, quelques exemples illustrent les nombreux défis qui se posent à l'OMC.

En réponse à la flambée des prix des produits de base au cours de la période 2007–11, des pays ont réduit leurs exportations de plusieurs produits agricoles, contribuant à une nouvelle hausse des prix dans le monde et à l'insécurité alimentaire. Un résultat positif est ressorti de ces stratégies : la mise en place des systèmes d'information sur les marchés agricoles (SIMA) par les ministres de l'Agriculture des pays du Groupe des Vingt, qui ont permis d'améliorer le suivi des stocks alimentaires mondiaux. Même si les restrictions à l'exportation de produits agricoles sont en tout temps préoccupantes, alors que le monde est actuellement confronté à des chocs climatiques et autres, ces systèmes d'information ont permis d'atténuer l'incertitude et d'empêcher que ne se renouvellent automatiquement les cycles de restrictions à l'exportation de produits agricoles depuis lors, malgré les multiples pressions subies en ce sens, avec notamment la pandémie de COVID-19 et l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

Par le passé, la Chine a eu recours à diverses stratégies pour limiter ses exportations de matières premières et d'autres intrants fondamentaux, parfois en réponse à des pressions temporaires sur les prix à l'intérieur du pays. En réorientant l'approvisionnement de ces produits vers les marchés intérieurs, ces restrictions ont implicitement subventionné les secteurs chinois en aval, leur procurant un avantage sur leurs concurrents étrangers. La Chine l'a fait malgré l'engagement pris dans le cadre de son adhésion à l'OMC en 2001 de *ne pas* restreindre ses exportations. Elle a perdu deux différends officiels devant l'OMC sur cette question et risquait d'en perdre un troisième en 2016, avant que les États-Unis ne renoncent complètement à recourir au système de règlement des différends.

En avril 2021, l'Inde a subitement interdit les exportations de vaccins contre la COVID-19. L'argument de santé publique était facile à comprendre : l'Inde était confrontée à une vague soudaine et inattendue d'infections sur son

territoire. Mais le problème était que les installations de production indiennes, qui avaient été subventionnées par des entités étrangères, notamment par la Fondation Bill et Melinda Gates, avaient promis d'exporter des centaines de millions de doses vers le COVAX, mécanisme multilatéral de décaissement créé pour livrer des vaccins à des dizaines de pays à faible revenu. Ces exportations se sont arrêtées, abandonnant le COVAX à son sort, et les fonds internationaux qui auraient pu servir à financer la production accélérée de vaccins ailleurs ont effectivement été réquisitionnés.

La Russie a instrumentalisé les exportations de gaz naturel en 2022. Parallèlement à son invasion de l'Ukraine, elle a suspendu ses livraisons d'énergie à l'Europe via ses gazoducs, créant ainsi une pression politico-économique sur les pays tributaires du gaz russe. Conscients des conséquences d'une telle fragilité, d'autres pays ont réagi en adoptant des stratégies pour réduire leur approvisionnement en produits tout aussi essentiels en provenance de

## Les règles de l'OMC susceptibles de décourager les pays de recourir aux restrictions à l'exportation sont relativement faibles.

« pays préoccupants ». L'exemple le plus frappant à ce jour est la décision des États-Unis, prise dans le cadre de la loi sur la réduction de l'inflation de 2022, d'offrir des crédits d'impôt discriminatoires pour tenter de déplacer l'approvisionnement en intrants destinés à la production des batteries des véhicules électriques en dehors de la Russie et de la Chine, ce qui coûte cher, dans la mesure où ces deux pays assurent l'essentiel de la production actuelle.

Enfin, les États-Unis et d'autres pays industrialisés imposent depuis toujours des contrôles à l'exportation de produits de haute technologie, au prétexte que de telles mesures sont indispensables pour protéger la sécurité nationale. Parfois, ces mesures ont été imposées a posteriori, après un acte de guerre, par exemple. Nombre de pays ont interdit les exportations de produits de haute technologie vers la Russie, par exemple, pour tenter de mettre fin à la guerre. Dans d'autres cas, les contrôles à l'exportation sont imposés à titre préventif. Le Japon et les Pays-Bas, par exemple, sont convenus avec les États-Unis de restreindre conjointement les exportations d'équipements utilisés pour la production de semi-conducteurs

à nœuds avancés, en réponse à la politique de « fusion civile–militaire » du président chinois Xi Jinping.

### **Des règles peu contraignantes et une expérience limitée**

Les règles de l'OMC susceptibles de décourager les pays de recourir aux restrictions à l'exportation sont relativement faibles.

L'article XI de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, par exemple, autorise des exceptions pour les cas suivants : « prohibitions ou restrictions à l'exportation appliquées temporairement pour prévenir une situation critique due à une pénurie de produits alimentaires ou d'autres produits *essentiels pour la partie contractante exportatrice*, ou pour remédier à cette situation » (mise en italique par l'auteur). Les « produits essentiels » ne sont toutefois pas définis. En outre, l'article XXI prévoit une exception relative à la sécurité nationale qui permet aux

## Le système de l'OMC peut apporter sa contribution en s'appuyant sur sa propre expérience.

pays d'invoquer des mesures et de les justifier au besoin pour protéger les intérêts essentiels de leur sécurité.

Dans la pratique, le système commercial multilatéral qui s'est développé pendant la guerre froide n'a jamais été vraiment confronté à des questions difficiles liées aux contrôles à l'exportation, aux adversaires militaires et aux sanctions qui en découlent. Ces questions avaient pour la plupart disparu lorsque des pays comme la Chine (2001) et la Russie (2012) ont adhéré à l'OMC — jusqu'à aujourd'hui.

Alors, comment l'OMC peut-elle jouer un rôle plus utile ?

En dehors du domaine de la sécurité nationale, les pays mettent souvent en œuvre de nouvelles restrictions à l'exportation lorsqu'ils manquent d'informations et craignent une pénurie sur un marché. L'OMC devrait donc encourager les pays à mettre en place de nouvelles initiatives de surveillance des marchés et de transparence, comme les SIMA, dans toute la mesure du possible, pour limiter l'apparition de ce type de situation.

La question est plus délicate lorsque les mesures prises par les pouvoirs publics sont motivées par des considérations de sécurité. Les décisions juridiques rendues par les pays ayant contesté des mesures dans le cadre de la procédure officielle de règlement des différends de l'OMC

n'ont fait qu'accentuer les pressions sur un système multilatéral déjà très sollicité. Au lieu d'intenter des actions en justice, les États-Unis ont donc suggéré, dans une déclaration récente devant l'OMC, que les partenaires commerciaux lésés formulent ce que l'on appelle des plaintes « en situation de non-violation ».

Ces plaintes reposent sur l'idée qu'une fois qu'un pays a invoqué la défense de sa sécurité nationale pour justifier sa stratégie, le différend pourrait alors être immédiatement soumis à l'arbitrage, avec des concessions faites pour « rééquilibrer » les échanges. Le résultat serait conforme au principe de réciprocité de l'OMC : si un pays cherche à restreindre ses exportations, il faut s'attendre à ce que ses partenaires commerciaux en fassent autant. Ces représailles auraient l'avantage d'empêcher une nouvelle escalade.

Ce coût créerait des incitations supplémentaires pour décourager dès le départ le recours excessif aux restrictions à l'exportation pour des raisons de sécurité nationale. Surtout si le recours à l'arbitrage se fait rapidement, au lieu d'attendre des années pour que le processus juridique normal de l'OMC se mette en place.

### **De nouveaux facteurs de vulnérabilité**

Les diverses sanctions et restrictions à l'exportation mises en place dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie ont de graves conséquences pour les pays en développement « non alignés ». Comment l'OMC peut-elle aider les pays dont les capacités sont limitées à s'y retrouver dans ce nouvel environnement ? En principe, nombre de pays souhaitent rester neutres. Dans la pratique, des mesures sont nécessaires pour éviter que les pays n'agissent par inadvertance de façon préjudiciable et ne se voient infliger des pénalités sous forme de sanctions secondaires. Trois cas différents démontrent la complexité de cette question.

Prenons tout d'abord le cas des denrées alimentaires et des engrais, dont la Russie est l'un des premiers fournisseurs au monde. Retirer le blé russe des marchés mondiaux, par exemple, porterait atteinte à la sécurité alimentaire mondiale. Dès le début, les pays imposant les sanctions ont tenté de faire comprendre qu'il était juridiquement possible d'échanger ces produits. Pour ces produits et d'autres biens humanitaires, les sanctions feraient en effet l'objet d'exceptions.

Deuxièmement, le commerce du pétrole brut et des produits pétroliers est plus compliqué. Le retrait des approvisionnements énergétiques russes des marchés mondiaux entraînerait une hausse des prix et exercerait une pression sur l'économie mondiale. C'est ainsi que les pays du Groupe des Sept ont élaboré un plan visant à encourager les pays à acheter ces produits russes, mais

uniquement à condition que les transactions soient inférieures à un prix plafond. Le suivi de ce processus est délicat. Les pays acheteurs potentiels doivent constamment se tenir au courant de l'évolution de la situation, car le niveau du prix plafond peut changer. Mais l'écart entre les pays capables de réaliser des transactions à ce prix — bien inférieur au prix de l'accès à l'énergie en provenance d'autres sources — pourrait être non négligeable économiquement, et donc valoir la peine pour le développement économique de ces pays.

Troisièmement, il existe d'autres biens à double usage dont le commerce est soumis à des contrôles stricts. Prenons l'exemple des intrants de haute technologie, comme les semi-conducteurs, qui sont souvent de très petite taille, intégrés dans d'autres éléments, et qui peuvent avoir des finalités à la fois civiles et militaires (« à double usage »). Lorsque les États-Unis envoient à un pays tiers un produit soumis à un contrôle à l'exportation, la législation américaine empêche souvent ce pays de réexporter ce bien ailleurs, vers la Russie, par exemple, ou vers des utilisateurs finaux précis en Russie, tels que des fournisseurs militaires.

Pourtant, les entreprises des pays tiers font souvent l'objet de fortes incitations économiques pour se livrer à un arbitrage et faciliter ces échanges après tout. Mais si leurs propres autorités ne font pas partie de la coalition qui impose les sanctions, elles risquent de ne pas comprendre toutes les conséquences de telles transactions.

Ces pays ont donc besoin d'aide pour comprendre à la fois leurs droits et les arbitrages auxquels ils doivent procéder pour faire leurs choix. Leurs autorités peuvent, par exemple, vouloir mettre en place des procédures nationales de sélection pour empêcher leurs entreprises de réexporter ces produits. D'un autre côté, sans accès à un conseiller juridique, elles risquent de respecter exagérément les procédures. Ne pas commercer là où il est légal de le faire présente également un coût.

### Veiller sur les plus vulnérables

Le système de l'OMC peut apporter sa contribution en s'appuyant sur sa propre expérience.

Premièrement, l'OMC encourage le commerce des pays en développement en réduisant les obstacles bureaucratiques grâce à l'accord sur la facilitation des échanges. Elle pourrait, par analogie, collaborer avec les autorités frontalières pour aider ses pays membres à observer les sanctions. Au fond, même si le respect des sanctions implique d'arrêter un certain nombre d'échanges commerciaux au moyen d'une barrière réglementaire, il permet de maintenir les autres échanges commerciaux d'un pays, puisqu'ils ne seront pas pénalisés par des sanctions secondaires.

Deuxièmement se pose la question de l'impartialité, avec les enseignements tirés de l'organisation sœur de

l'OMC, le Centre consultatif sur la législation de l'OMC. En apportant aux pays pauvres une assistance juridique hautement subventionnée, ce Centre consultatif aide les pays à se conformer aux règles de l'OMC et les a représentés dans des dizaines de procédures officielles de règlement des différends de l'OMC depuis plus de 20 ans.

En outre, le Centre consultatif sur la législation de l'OMC a établi des règles de gouvernance pour répondre aux éventuelles craintes de conflits d'intérêts. Il dispose d'un système lui permettant de venir en aide à un pays en développement en qualité de plaignant dans une affaire, ainsi qu'à un autre pays en développement dans une autre affaire dans laquelle le premier pays est l'intimé. Ce Comité consultatif a ainsi trouvé le moyen d'apporter des conseils juridiques avisés, de rester à l'écart de la politique, et même parfois de venir en aide à des parties présentant des positions politiques impopulaires (comme dans un pays, lorsqu'un avocat commis d'office doit représenter un client accusé d'actes odieux).

Il serait bien entendu politiquement délicat de fournir une assistance juridique subventionnée pour assurer le respect des sanctions ou des contrôles à l'exportation. Mais pour les pays dont les capacités et les ressources sont limitées, ignorer le problème pourrait avoir de graves conséquences économiques. Dans le nouveau monde géopolitique où les sanctions et les contrôles à l'exportation se multiplient, l'environnement commercial devient inévitablement plus coûteux et plus procédurier. Pour continuer de commercer dans le but de favoriser leur développement économique, les pays émergents auront besoin de conseils juridiques encore plus nombreux.

### Autres situations

La situation russe est compliquée, et il ne s'agit que d'un cas. Au-delà des actes de guerre, la situation devient encore plus complexe lorsqu'il s'agit, par exemple, de contrôles des exportations mis en place pour tenter de prévenir de futurs conflits. Imaginez ce type de situation avec des contrôles à l'exportation ayant une incidence sur les ventes vers la Chine.

Telles sont les préoccupations auxquelles sont actuellement confrontés nombre de pays du monde et une grande partie des pays membres de l'OMC. L'OMC ne peut s'immiscer dans les affaires des pays qui mettent en œuvre des mesures au nom de leur sécurité nationale. Toutefois, elle peut faire davantage pour aider les pays qui sont des spectateurs innocents à rester des spectateurs innocents, afin de préserver et faire progresser les acquis de la mondialisation. [FD](#)

**CHAD P. BOWN** est chercheur principal de la chaire Reginald Jones du Peterson Institute for International Economics.

# TENSIONS ÉCOLOGIQUES



# SUR LES ÉCHANGES COMMERCIAUX

La politique industrielle verte favorisera la décarbonisation,  
mais à quel prix pour les échanges commerciaux ?

Noah Kaufman, Sagatom Saha et Christopher Bataille



## Il serait naïf de penser que l'intersection des politiques commerciales et climatiques ira en s'amenuisant, et non en se renforçant, avec le temps.

Le retour en grâce de la politique industrielle écologique est à double tranchant. D'un côté, les dispositions protectionnistes de la loi des États-Unis sur la réduction de l'inflation (Inflation Reduction Act ou IRA) ont été cruciales pour lancer les plus importants investissements climatiques des États-Unis à ce jour. Sans les exigences d'approvisionnement national et d'assemblage final national de cette loi, l'engagement du président Joe Biden de réduire les émissions des États-Unis de 50 % à 52 % d'ici 2030 aurait été inatteignable. De l'autre côté, ces mêmes dispositions protectionnistes ont grandement irrité les partenaires commerciaux des États-Unis et gauchissent brutalement, pour ne pas dire qu'elles brisent, les règles du commerce international établies par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) concernant l'égalité de traitement entre les fournisseurs étrangers et nationaux.

Le gouvernement Biden cherche à réduire les préoccupations relatives à l'IRA, qui a pris par surprise de proches alliés des États-Unis. Cependant, cette friction pourrait n'être que le coup de semonce d'une décennie marquée par des tensions écologiques sur les échanges commerciaux. Il serait naïf de penser que l'intersection des politiques commerciales et climatiques ira en s'amenuisant, et non en se renforçant, avec le temps.

Le monde devrait saluer l'IRA et les autres politiques industrielles vertes, qui constituent des mesures de fond durables visant à réaliser les engagements climatiques pris en vertu de l'accord de Paris. Malgré tout, elles ne sont pas sans risque. De leur côté, les États-Unis et les autres nations devraient mettre en place des garde-fous afin de préserver les règles du commerce international sur lesquelles repose la prospérité mondiale depuis la Seconde Guerre mondiale.

### Politiques nationales, règles internationales

L'association de mesures climatiques à une politique industrielle, typique des États-Unis, n'a rien d'unique. Les incitations politiques qui ont façonné l'IRA ne sont pas propres aux États-Unis. Pour de nombreux autres pays, élaborer des politiques climatiques ambitieuses qui ne s'attaquent pas aux appuis nationaux essentiels requiert un savant dosage de subventions, de tarifs douaniers et de réglementations que les règles commerciales actuelles décourageraient fortement, voire interdiraient tout bonnement. L'incitation aux investissements mondiaux dans les énergies propres attendue de cette loi constitue déjà pour d'autres pays un encouragement à faire de même.

Par exemple, la réaction européenne (le plan industriel du Pacte vert et le règlement pour une industrie « zéro net », conçu pour mettre en œuvre ledit plan) est remarquablement semblable à l'IRA. Le règlement en question assouplirait plus avant les règles relatives aux aides publiques, à savoir les règlements de l'Union européenne (UE) relatifs aux subventions nationales autorisées, afin de couvrir plus de types de projets d'énergies propres. L'UE avait déjà rendu moins strictes les règles relatives aux aides publiques au début de la pandémie de COVID-19, puis après l'invasion russe de l'Ukraine. Le plan industriel du Pacte vert comprendra aussi diverses mesures de financement et accorde la priorité à la formation de la main-d'œuvre afin de rendre les travailleurs européens le plus apte possible à l'emploi dans le domaine de la transition énergétique.

Il est important de noter que l'Europe octroiera aussi ses propres subventions à la production locale, sous la forme d'un projet de Fonds européen de souveraineté, qui financerait des initiatives de politique industrielle, et d'un Fonds pour l'innovation visant à financer des projets de démonstration innovants. Ce plan insiste sur des objectifs ambitieux de production nationale pour une large gamme de technologies d'énergie propre, notamment les éoliennes, les panneaux photovoltaïques, les pompes à chaleur, les batteries et les électrolyseurs.

Ce plan européen découle des préoccupations justifiées des pays de l'UE, inquiets à l'idée que leurs entreprises nationales se délocalisent vers le marché nord-américain pour bénéficier des généreuses subventions de l'IRA. Ces inquiétudes coïncident avec des prix de l'énergie élevés (poussés notamment par la guerre de la Russie contre l'Ukraine) qui risquent de nuire à de grandes entreprises industrielles européennes, comme le géant allemand de la chimie BASF SE et le fabricant d'acier ArcelorMittal. La forte incitation de l'IRA en direction du marché étatsunien se traduira par de nouveaux investissements de plusieurs milliards dans les énergies propres, mais pourrait aussi retirer des milliards aux programmes de production écologique en Europe et ailleurs, notamment dans les marchés émergents.

Dans le même temps, une lutte concernant la tarification du carbone se profile à l'horizon. En décembre de l'année dernière, l'UE a achevé son mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), qui étend le prix du carbone européen aux produits importés à forte intensité en gaz à effet de serre. Comme cela avait été proposé, ce mécanisme finira par imposer des tarifs douaniers à un grand



nombre de pays qui n'ont pas de tarification nationale du carbone, notamment les États-Unis et la plupart des pays en développement. Bien qu'il soit conçu pour satisfaire aux règles existantes relatives au commerce international, le MACF de l'UE a déjà provoqué des réactions négatives de dirigeants du monde entier. Les propositions des États-Unis visant à imposer des tarifs sur les émissions de carbone intégrées aux importations, notamment l'accord mondial sur l'acier et l'aluminium durables (GASSA) du gouvernement Biden, vont sans aucun doute provoquer également l'ire des pays en développement, compte tenu de l'absence de taxes comparables sur les produits nationaux des États-Unis. La demande de ces pays d'augmenter le financement climatique, notamment au regard des pertes et des dégâts découlant du changement climatique, qui a gagné en popularité à la COP27, ne fait que renforcer leur colère. Afin d'évoluer sur la chaîne de valeur, les pays

## Si la tendance protectionniste persiste, les États-Unis, l'Union européenne et d'autres pays pourraient devenir des marchés fermés, dans lesquels les énergies propres abordables auraient du mal à passer les frontières.

en développement, qui ne sont pas en mesure de rivaliser par leurs propres subventions, pourraient plutôt limiter les importations de technologies d'énergie propre et imposer des contrôles aux exportations sur les matières premières, en particulier sur les minéraux essentiels, en raison du poids politique et économique de ces mesures.

Les controverses relatives aux subventions vertes et à la tarification du carbone pourraient engendrer encore plus de conflits latents mêlant climat, échanges commerciaux et politique industrielle tout au long de la décennie. La directrice générale du FMI, Kristalina Georgieva, a déjà alerté concernant cette tendance et invité à concevoir les subventions vertes avec vigilance pour éviter des dépenses inutiles ou des tensions commerciales et à veiller à partager la technologie avec les pays en développement.

Si la tendance protectionniste persiste, les États-Unis, l'UE et d'autres pays pourraient devenir des marchés fermés, dans lesquels les énergies propres abordables auraient du

mal à passer les frontières, ce qui rendrait plus difficile la décarbonisation à l'échelle mondiale. Ce phénomène sera exacerbé par les capacités limitées des économies de marché émergentes à rivaliser dans une course aux subventions. Dans le pire des scénarios, une avalanche de mesures de rétorsion auprès de l'OMC et de tarifs douaniers pris en représailles fragmenterait le marché mondial des technologies propres et ralentirait l'action climatique.

### Assurer une coordination industrielle écologique

Un avenir meilleur, c'est-à-dire dans lequel des politiques comme l'IRA et le GASSA des États-Unis ou le règlement pour une industrie « zéro net », le régime d'échange de droits d'émissions et le MACF de l'UE accélèrent les investissements verts dans l'ensemble des marchés sans favoriser la fragmentation des échanges commerciaux, dépendra de la manière dont les partenaires commerciaux des États-Unis et de l'UE réagissent et dont les États-Unis et l'UE répondent aux préoccupations de ces partenaires. Des investissements coordonnés associés à une coopération renforcée sur la chaîne d'approvisionnement pourraient au contraire créer un environnement propice aux avancées climatiques en collaboration avec les partenaires et alliés. Il sera nécessaire de négocier des règles complètes concernant la trajectoire des politiques industrielles centrées sur le climat, afin d'éviter un cercle vicieux de mesures protectionnistes qui fassent augmenter le coût collectif ou ralentissent le rythme de la décarbonisation. Les différends menacent toujours, mais les premiers signaux sont prometteurs : les dirigeants américains, japonais et européens cherchent à trouver un compromis et, jusqu'à présent, le département du Trésor des États-Unis adopte une interprétation souple de la loi sur la réduction de l'inflation concernant les règles applicables aux chaînes d'approvisionnement. Lorsqu'ils se sont rencontrés en mars, à Washington, le président Biden et Ursula von der Leyen, la présidente de la Commission européenne, ont réaffirmé leur engagement à répondre aux préoccupations soulevées tant par l'IRA que par le MACF.

Sensible aux inquiétudes de ses partenaires concernant les exigences d'approvisionnement national, le gouvernement Biden a essayé d'appliquer certaines parties de la loi de manière souple, en élargissant la définition de l'expression « accord de libre-échange » pour y inclure les accords portant sur les minéraux essentiels conclus avec le Japon, et fera bientôt de même avec l'UE. Néanmoins, les exigences relatives aux produits locaux ne sont que l'une des nombreuses causes de mécontentement. Par ailleurs, établir des accords ponctuels sur les minerais essentiels ne remplace pas une coordination globale en matière de climat et d'échanges commerciaux, en particulier si seuls les pays qui protestent le plus et les pays les plus riches bénéficient de concessions.

La refonte d'institutions comme l'OMC et la mise en place d'un accord plus immédiat sous forme de club climatique, en commençant peut-être par l'acier, sont nécessaires. Dans son état actuel, l'OMC est bien mal équipée pour évaluer les avantages des politiques industrielles nationales centrées sur le climat en regard de leurs incidences négatives sur les relations commerciales.

Les parties prenantes de l'OMC doivent en premier lieu trouver comment remettre l'Organisation au goût du jour afin de l'adapter à l'époque actuelle, sans quoi des pays incontournables l'ignoreront complètement. Ainsi, les règles du commerce international doivent prévoir un cadre pour la tarification du carbone, pour des dispositions limitées relatives à l'approvisionnement écologique et pour des programmes politiques similaires. Sans ces politiques, les États-Unis et l'UE pourraient ne pas atteindre leurs objectifs. En particulier, l'OMC pourrait aligner les règles relatives à l'approvisionnement national sur une composante environnementale claire en se fondant sur l'article XX du GATT relatif aux exceptions générales, qui précise les circonstances dans lesquelles des membres de l'OMC peuvent déroger aux règles du commerce international. Elle pourrait aussi renforcer les efforts visant à conclure un accord global sur les biens environnementaux afin de réduire les obstacles aux échanges commerciaux pour les technologies d'énergie propre. Les clauses environnementales de l'article XX, adoptées il y a près de 30 ans, en 1994, sont vagues et bien éloignées de l'urgence actuelle de la crise climatique mondiale. L'OMC pourrait reconnaître que des programmes de financement en faveur de technologies émergentes et innovantes sont une composante légitime des outils de politique. Ces technologies pourraient ne pas trouver de marchés sans subventions publiques, et les gouvernements ne pourraient probablement pas se permettre des investissements si volumineux et si risqués sans privilégier des entreprises locales et des emplois nationaux.

Il est certain que des subventions associées à des exigences de production nationale pourraient augmenter le coût de la décarbonisation par rapport à une hypothétique trajectoire efficiente de libre-échange sans entrave, mais cette dernière approche est à l'origine de revers politiques dans le monde entier et a découragé, plutôt qu'incité, l'action publique en matière de climat. Pour déclencher des mesures publiques rapides, ce qui est une nécessité compte tenu du budget carbone qui s'amointrit, il faudra peut-être renoncer à une certaine efficacité économique.

En deuxième lieu, le Groupe des Sept (G7), qui a décidé l'année dernière, sous la présidence allemande, de constituer un club climatique, devrait servir de forum en vue de convenir de la constitution de clubs climatiques destinés à soutenir la décarbonisation profonde des secteurs

de l'industrie lourde fortement émetteurs. Les produits de ces secteurs (comme l'acier) sont vendus sur des marchés homogènes, sans distinction entre les versions plus ou moins écologiques, ils sont fortement exposés au commerce international, et les installations et la main-d'œuvre de ces secteurs sont souvent situées dans des régions en difficulté. Il sera presque impossible d'éviter la mise en place de subventions nationales qui encouragent la commercialisation et créent des marchés tremplins pour des versions de ces produits visiblement plus écologiques. Cependant, cet effort doit aussi diriger des financements concessionnels et une assistance technologique vers les pays en développement, car ceux-ci seront vecteurs de l'augmentation des émissions dans les décennies à venir, en particulier dans les secteurs industriels susmentionnés. Nouer des partenariats avec les pays en développement, notamment avec ceux dotés d'un potentiel de production d'énergies renouvelables bon marché et de minéraux essentiels, afin de les aider à développer d'emblée des chaînes d'approvisionnement mondiales, peut les propulser vers le haut de la chaîne de valeur en matière de production de technologies d'énergie propre. Cela évitera que la chaîne d'approvisionnement repose à l'avenir sur un seul pays ou une seule région. L'Italie, qui assure la prochaine présidence du G7, et les autres membres clés du G7 devraient dès maintenant commencer à travailler pour élaborer un accord provisoire relatif aux échanges commerciaux des biens à forte intensité d'émissions, qui satisfasse aux besoins de toutes les parties, idéalement avec la participation active des pays en développement.

Les politiques industrielles écologiques émergentes sont un début. Les décisions actuelles des dirigeants détermineront leur trajectoire finale. Par exemple, la possibilité pour l'IRA d'atteindre son plein potentiel repose sur plusieurs points essentiels, notamment l'allègement des contraintes sur la transmission, la main-d'œuvre et les facteurs de production de biens marchands en amont. De la même manière, son incidence à l'échelle mondiale et celle du règlement pour une industrie « zéro net », du régime d'échange d'émissions et du MACF de l'UE, ainsi que d'autres politiques à venir, dépendront des réactions de la communauté internationale. La concurrence économique et l'intérêt national sont de puissants moteurs de l'action climatique, mais utiliser ce pouvoir demande de faire preuve de réserve et d'un minimum de coopération. L'évolution de cette tension aujourd'hui transformera ce cycle en une course vertueuse vers le haut ou en une spirale vicieuse vers le fond. **FD**

**NOAH KAUFMAN** est maître de recherche au Centre sur la politique énergétique mondiale de l'École des affaires publiques et internationales de l'Université Columbia, où **SAGATOM SAHA** est chercheur associé et **CHRISTOPHER BATAILLE** chargé de recherche associé.

# Une voie d'avenir pour le commerce mondial

*Il est temps de reconsidérer le cadre du commerce mondial pour lui assurer un avenir durable*

**Michael Froman**

PHOTO MISE GRACEUSEMENT À NOTRE DISPOSITION PAR MICHAEL FROMAN



**QUAND JE SUIS DEVENU** le représentant des États-Unis pour le commerce extérieur en 2013, mon fils de 11 ans a voulu savoir en quoi consistait mon nouveau travail. Il m'avait accompagné en Inde l'année d'avant et nous avons rendu visite à l'ambassadeur des États-Unis, dans sa magnifique résidence à Delhi. Mon fils savait qu'en raison de mon titre de représentant pour le commerce extérieur, les gens s'adressaient à moi aussi en utilisant la formule « Monsieur l'Ambassadeur » ; pourtant, nous n'emménagions pas dans un nouveau pays ni une nouvelle maison. Curieux, il m'a demandé : « Il fait quoi au juste le représentant pour le commerce extérieur ? »

Je lui ai proposé de regarder les étiquettes cousues sur les habits rangés dans son armoire. « Made in Mexico », « Made in Bangladesh », « Made in Cambodia ». « Toutes ces étiquettes correspondent à un accord commercial ou un programme de préférences commerciales négocié entre plusieurs pays. Tout est lié au commerce », lui ai-je répondu.

Au cours de la décennie suivante, le commerce international a connu quelques péripéties notables. Les accords commerciaux et la mondialisation avaient jadis été célébrés, parce qu'ils créaient des chaînes d'approvisionnement efficaces et dynamiques, sortaient des centaines de millions de gens de la pauvreté et faisaient baisser les prix pour les consommateurs du monde entier. Par la suite, le retour de bâton avait été violent, motivé par la crainte

que la libéralisation des échanges et la délocalisation des activités manufacturières n'aient vidé l'industrie de sa substance dans les pays développés. Aujourd'hui, les pays mènent des politiques plus nationalistes, et nous nous lamentons cette fois sur l'avenir du système commercial multilatéral, en nous inquiétant plus particulièrement pour le rôle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Scrutée avec la plus grande attention, la mondialisation évolue elle aussi. Les rumeurs de sa disparition sont très exagérées ou pour le moins prématurées. Il est vrai que certains pays se sont retirés des négociations visant à libéraliser le commerce, mais d'autres, en Afrique en particulier, poursuivent dans cette voie. Les entreprises réévaluent leurs chaînes d'approvisionnement, en ne s'attachant plus seulement à l'efficacité, mais en privilégiant également la sécurité, la résilience et l'emploi. Il y a eu des relocalisations, mais aussi des délocalisations vers des pays proches ou alliés. Le commerce international continue de prospérer.

Dans le même temps, le système commercial mondial a atteint un point d'inflexion. Les principaux sujets de préoccupation, comme la convergence des politiques climatiques et commerciales, pourraient renforcer la coopération internationale ou fissurer davantage le système. Et de vraies questions se posent sur les limites du multilatéralisme et la nécessité de trouver un nouveau consensus politique au sujet du commerce.

## Convergence des questions climatiques et commerciales

En fin d'année dernière, je me suis rendu en Égypte à l'occasion de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques (COP 27). Il était urgent d'échanger sur le climat. Les dirigeants nationaux, les spécialistes de l'environnement, les scientifiques et les chefs d'entreprise se sont tous concentrés sur ce qui pouvait être fait pour lutter contre le réchauffement de la planète.

La conférence elle-même a produit des résultats modestes, mais, rétrospectivement, les actions les plus ambitieuses pourraient bien être les mesures unilatérales décidées l'an dernier par les grands pays, notamment la loi sur la réduction de l'inflation (*Inflation Reduction Act* — IRA) des États-Unis et le Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) de l'Union européenne (UE).

La loi américaine adoptée en août dernier est considérée comme un des textes législatifs les plus importants jamais promulgués aux États-Unis en matière de climat.

Cette loi prévoit de consacrer 400 milliards de dollars à la question climatique en une décennie. À titre incitatif, par exemple, un crédit d'impôt à la consommation de 7 500 dollars est proposé aux acheteurs de véhicules électriques, et les entreprises manufacturières installées aux États-Unis sont subventionnées pour produire des technologies propres et de l'énergie verte.

Le MACF, qui entre en vigueur en octobre, instaurera une redevance — l'UE prend bien soin de ne pas parler de droit ou de taxe — sur les produits originaires de pays n'ayant pas de mécanismes de tarification du carbone comparables.

L'IRA a essuyé les critiques des partenaires commerciaux des États-Unis non signataires d'accords de libre-échange, qui invoquent le caractère discriminatoire de ces subventions et le risque de voir des investissements liés aux énergies propres affluer de l'étranger, ce qui a incité l'UE à proposer un programme supplémentaire de subventionnement des énergies propres. Le MACF a suscité des inquiétudes, car il est très difficile de mesurer les émissions et de comparer les mécanismes de tarification du carbone ; de ce fait, les décisions unilatérales de l'UE pourraient servir des visées protectionnistes, y compris aux dépens de pays en développement.

Même si les politiques climatiques et commerciales relevaient jusque-là de deux régimes distincts, elles convergent à présent, et s'opposent parfois. Il reste à savoir si les grandes puissances économiques collaboreront entre elles ou suivront chacune leur propre voie.

### **Vers un plurilatéralisme ouvert ?**

L'OMC peut-elle régler un problème de ce type ? Sans doute pas, en tout cas pas à brève échéance. Depuis sa création en 1995, l'OMC a été lente ou inapte à vraiment finaliser des accords multilatéraux, à l'exception notable des accords concernant respectivement la facilitation des échanges et les subventions à la pêche, deux textes multilatéraux essentiels.

Bien que les économistes du commerce considèrent les accords multilatéraux comme le degré le plus élevé et le plus abouti de la libéralisation du commerce, ce dont nous avons tous été témoins dans les dernières décennies a montré clairement l'absence de consensus sur ce que les grands pays attendent du système commercial mondial et sur le rôle que l'OMC devrait jouer. Or il est difficile de réussir une réforme institutionnelle sans consensus politique préalable.

Il faut à présent que les dirigeants des principales puissances économiques aient un débat de fond sur les attentes changeantes et souvent contradictoires que suscite le système commercial mondial. Jusqu'à quel point devrait-il privilégier l'efficacité économique ? Ou bien les priorités industrielles nationales ? Ou le développement économique ? Dans quelle mesure devrait-il traiter

des questions de travail et d'environnement ? Devrait-il contribuer à rendre les règles du jeu plus équitables, à discipliner les entreprises publiques et à évaluer les subventions ? En dernier ressort, le but devrait-il être de créer un système fondé sur des règles ainsi que des mécanismes en assurant le respect ?

Telles sont les questions fondamentales auxquelles il faut répondre avant toute réforme importante de l'OMC. Et il n'est pas possible d'y répondre en ignorant ou en écartant simplement la réalité des démocraties, des politiques intérieures ou de l'opinion publique. Le populisme, le nationalisme, le nativisme et le protectionnisme existent. Ils ne devraient pas nous dicter une politique économique du plus petit dénominateur commun, mais il faut bel et bien en tenir compte.

Pendant ce temps, en l'absence de consensus sur le système commercial mondial, le monde continue de tourner sur son axe, les technologies progressent et les pays évoluent. Aujourd'hui, plus que jamais, il faut former des coalitions pour fixer les normes qui peuvent servir de socle à une approche plus globale.

Prenons l'économie numérique. Dans bien des pays, les aspects relatifs au rôle des services numériques, aux données, à la confidentialité et la cybersécurité, pour n'en citer que quelques-uns, ont potentiellement plus d'effets que les droits de douane.

Les disciplines introduites dans les accords commerciaux régionaux et bilatéraux passés définissent des normes élevées concernant certaines des problématiques actuelles les plus importantes pour l'économie mondiale. Une collaboration entre secteurs public et privé est bien sûr possible, sachant toutefois qu'une action unilatérale de l'une ou l'autre partie pourrait accentuer les frictions commerciales.

Faute de consensus en faveur d'accords multilatéraux, un plurilatéralisme ouvert — c'est-à-dire la négociation d'accords entre pays désireux d'aller au-delà du plus petit dénominateur commun et de respecter les normes fixées — pourrait bien être la voie la plus prometteuse pour défendre des enjeux commerciaux importants. La série d'accords commerciaux signés récemment, de l'accord de partenariat transpacifique global et progressiste à l'accord entre les États-Unis, le Mexique et le Canada, illustre très bien cette nouvelle manière d'aller de l'avant.

Les défis auxquels fait face le système commercial mondial sont peut-être plus complexes qu'à l'époque de l'expédition dans l'armoire de mon fils une décennie plus tôt, mais il est plus important que jamais que nous réussissions à les relever. Il y a bien trop en jeu pour que nous baissions la garde. **FD**

---

**MICHAEL FROMAN** est le nouveau président du Conseil des relations extérieures. Il a été le représentant des États-Unis pour le commerce extérieur, puis vice-président et président de la croissance stratégique chez Mastercard.

# LE PILIER DE LA SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE

La désorganisation actuelle des chaînes d'approvisionnement mondiales est un nouveau plaidoyer pour un système commercial multilatéral fondé sur les règles de l'OMC

Ralph Ossa

La sécurité économique est aujourd'hui au centre du débat politique, alors qu'une série de crises, dont tout récemment la pandémie de COVID-19 et la guerre en Ukraine, a désorganisé les chaînes d'approvisionnement mondiales. Les gouvernements du monde entier cherchent des moyens de rendre leurs pays moins vulnérables face à ce type de perturbations, d'autant que la montée actuelle des tensions géopolitiques accroît encore l'incertitude. Dans ce contexte, les relocalisations et les délocalisations vers des pays alliés font partie des prescriptions de politique économique en vogue et le terme de « fragmentation mondiale » devient très récurrent.

Dans le présent article, je propose une perspective différente, en soulignant les avantages d'un système commercial multilatéral fort fondé sur les règles de l'Organisation



mondiale du commerce (OMC), meilleur moyen selon moi de garantir la sécurité économique. Il conférerait en effet une souplesse sans équivalent aux ménages et entreprises touchés par les pénuries d'approvisionnement. Comme il est difficile de prévoir à quel niveau de la chaîne ces pénuries apparaîtraient et qui sera en mesure d'intervenir, l'accès à un large éventail d'options extérieures est essentiel.

Il est de plus en plus évident que la « flexisécurité » offerte par le système commercial multilatéral est très efficace pour atténuer les pénuries d'approvisionnement, ce que l'adaptation de l'Éthiopie au drame de la guerre en Ukraine illustre particulièrement bien. Comme le souligne un rapport récent de l'OMC consacré aux effets du conflit sur le commerce, l'Éthiopie achetait 45 % de son blé à la Russie et à l'Ukraine avant la guerre et a vu ses importations chuter de manière spectaculaire, de 75 % pour le blé en provenance de Russie et même de 99,9 % pour le blé ukrainien. Mais elle a été capable de réagir à ces bouleversements en augmentant très sensiblement ses importations des États-Unis et en se tournant vers l'Argentine, à qui elle n'avait encore jamais acheté de blé. Il ne fait aucun doute que ces substitutions de fournisseurs auraient été bien plus compliquées dans une économie mondiale fragmentée.

### État des chaînes d'approvisionnement mondiales

Les données actuelles montrent que les chaînes d'approvisionnement mondiales sont très concentrées. Ainsi, seule une petite minorité d'entreprises américaines ont des chaînes diversifiées, et peuvent donc se procurer un même produit auprès de plus d'un pays (Antràs, Fort et Tintelnot, 2017). Au vu des données macroéconomiques, les économistes de l'OMC estiment que 19 % des exportations mondiales concernent des produits avec « goulets d'étranglement », c'est-à-dire des produits pour lesquels il existe peu de fournisseurs, alors qu'ils représentent une part de marché importante (Majune et Stolzenburg, à paraître). Il est intéressant de noter que ce pourcentage a doublé dans les 20 dernières années, signe que les chaînes d'approvisionnement mondiales sont de moins en moins diversifiées.

Bien qu'il soit tentant d'en conclure à une évidente sous-diversification, il est plus probable que ce soit simplement dû aux coûts irrécupérables importants qui accompagnent la formation des chaînes de valeur mondiales. Pour les entreprises, identifier un fournisseur étranger convenable, coordonner les processus de production et nouer une relation de confiance coûte cher, et elles doivent donc rationaliser leurs stratégies d'approvisionnement mondiales. De surcroît, les entreprises ont tout intérêt à éviter une déstabilisation des chaînes, car l'effet s'en ressent directement sur leur résultat net.

D'après McKinsey, chaque décennie, la désorganisation des chaînes d'approvisionnement coûte en moyenne aux entreprises plus de 40 % du bénéfice d'une année.

La lente adaptation des chaînes d'approvisionnement mondiales aux tensions commerciales entre la Chine et les États-Unis confirme aussi l'hypothèse du montant substantiel des coûts irrécupérables. Certes, comme Chad Bown l'a montré il y a peu, les premiers signes d'un découplage pour certains produits très exposés sont perceptibles. On reste néanmoins frappés par le fait que le commerce bilatéral entre la Chine et les États-Unis se situait à un niveau record en 2022, malgré le maintien de droits de douane élevés.

Au niveau macroéconomique, il convient de rappeler que la spécialisation par pays est une conséquence naturelle des mécanismes d'avantages comparatifs et une source habituelle de gains issus du commerce. D'ailleurs, j'ai déjà fait valoir que le commerce était bénéfique justement parce qu'il donne accès à des produits essentiels pour lesquels il est difficile de trouver des substituts nationaux, sachant que les 10 % de produits les plus essentiels représentent 90 % des gains du commerce (Ossa, 2015). Diversifier la production des produits à goulets d'étranglement évoqués plus haut entraînerait donc probablement des coûts sociaux élevés.

Les économistes de l'OMC estiment que la fracturation de l'économie mondiale en deux blocs rivaux ferait baisser les revenus réels d'environ 5,4 % en moyenne. Une relance du multilatéralisme pourrait au contraire leur faire gagner 3,2 %, de sorte qu'abandonner la coopération internationale pour entrer dans une rivalité géopolitique correspond à un coût d'opportunité de 8,6 %. Surtout, les coûts d'opportunité varient de 6,4 % pour les pays développés à 10,2 % pour les pays en développement et 11,3 % pour les pays les moins avancés. Les pays à faible revenu sont ceux qui ont le plus à perdre, car ils seront les principaux bénéficiaires des retombées technologiques positives associés au commerce international.

### Arguments en faveur d'une intervention des pouvoirs publics

Une étude récente analyse de manière plus formelle les arguments plaçant pour une intervention des pouvoirs publics en cas de dysfonctionnements des chaînes d'approvisionnement (Grossman, Helpman et Lhuillier, 2023). Les auteurs identifient deux défaillances opposées des marchés que les pouvoirs publics seraient potentiellement en mesure de corriger. D'un côté, les entreprises sont incitées à sous-investir dans la résilience des chaînes d'approvisionnement, parce que certains des coûts liés à la désorganisation de ces chaînes sont supportés par les consommateurs. D'un autre côté, les entreprises sont incitées à surinvestir dans la résilience, parce qu'elles seraient susceptibles de bénéficier des possibilités de





gains exceptionnelles résultant d'une désorganisation des chaînes. En fin de compte, il est assez difficile de trancher quant à l'opportunité d'une intervention des pouvoirs publics, qui peuvent être favorables au statu quo, à des relocalisations ou des délocalisations, ou les deux.

En pratique, cela signifie que les arguments en faveur de l'interventionnisme sont peu consistants. La résilience est souhaitable, mais aussi coûteuse et rien ne permet de penser que les entreprises sont systématiquement sous ou surexposées aux risques des chaînes d'approvisionnement. Cela étant, il faut préciser que cette analyse fait abstraction de certaines des considérations de sécurité nationale qui agitent le débat politique actuel. Il y a sans doute des contextes dans lesquels on pourrait faire valoir que les entreprises n'internalisent pas les coûts externes que génèrent leurs activités commerciales en matière de sécurité, ce qui pourrait donc justifier des interventions limitées dans les chaînes d'approvisionnement pour internaliser ces externalités.

Les considérations théoriques qui précèdent sont globalement confirmées par les données factuelles. Finalement, le commerce mondial s'est révélé d'une résilience remarquable, et il a été une source de résilience importante pendant la pandémie et la guerre en Ukraine. Après la flambée de COVID-19, les échanges commerciaux se sont redressés en à peine trois mois après le ralentissement du deuxième trimestre 2020. Les ménages ont pu se procurer de quoi faire face à l'urgence de santé publique, à savoir des masques, des vaccins et l'équipement nécessaire au télétravail. Un an après le début de la guerre en Ukraine, le commerce répond à nouveau très largement aux attentes, après des difficultés initiales liées à la chute de production de certains produits comme le blé. Il a ainsi été possible de quasiment éviter les pénuries, y compris dans les pays les plus exposés comme l'Égypte, l'Éthiopie et la Türkiye.

### **Intérêt d'un système commercial multilatéral fort**

Il ressort de ces réflexions que le principal rôle des pouvoirs publics serait d'offrir un cadre économique permettant aux chaînes d'approvisionnement résilientes de prospérer. L'objectif premier est de défendre le système commercial multilatéral, qui veille à ce que les barrières aux échanges soient peu élevées, non discriminatoires et prévisibles. Il faut se souvenir que le système commercial multilatéral est une réalisation historique de la communauté internationale, ce n'est pas la politique commerciale internationale à l'état naturel. Il a été créé dans un « moment constitutionnel » après la Seconde Guerre mondiale, au terme de trois décennies de démondialisation catastrophiques.

Le fait que le système commercial multilatéral soit fondé sur des règles est particulièrement important pour

la sécurité des chaînes d'approvisionnement, car il réduit le risque de désorganisation liée aux politiques tout en augmentant les chances que les marchés restent ouverts s'il devient vraiment urgent d'avoir accès à de nouvelles sources d'approvisionnement. Ces avantages disparaîtraient dans un système commercial régi par les rapports de force, où les pays auraient tout loisir d'ajuster leurs politiques commerciales comme bon leur semblerait.

Il a été établi dans de nombreuses publications que l'incertitude relative aux politiques commerciales freinait les flux d'échanges. Handley (2014), par exemple, a montré qu'une réduction des droits consolidés faisait augmenter les flux commerciaux, même si les droits appliqués restaient inchangés. En effet, la baisse des droits consolidés atténue l'incertitude entourant les politiques commerciales, en limitant l'ampleur des variations possibles des droits appliqués. Certains pays appliquent des droits inférieurs aux droits consolidés en vertu de leurs engagements vis-à-vis de l'OMC, ce qui donne lieu à un excédent tarifaire.

Plus largement, il est crucial de préserver la crédibilité du système commercial multilatéral. Il faut savoir non seulement sur quoi les pays s'engagent, mais aussi le degré de crédibilité accordé à ces engagements. Cela signifie que toute violation des règles de l'OMC entraîne des dommages collatéraux considérables, nuisant au fonctionnement de l'ensemble du système commercial multilatéral. Le défi que doit relever l'OMC, à savoir préserver la crédibilité du système commercial multilatéral, n'est pas très différent de celui auquel font face les banques centrales, qui doivent ancrer les anticipations d'inflation.

Il ne faut pas en conclure pour autant que le cadre économique dans lequel s'inscrivent les échanges commerciaux ne peut être amélioré. Si le but est de renforcer la résilience des chaînes d'approvisionnement mondiales, ce que l'OMC nomme « remondialisation » s'impose comme un principe directeur naturel. L'idée est de travailler à une mondialisation plus inclusive, qui permettra à un plus large éventail de pays de participer aux chaînes de valeur mondiales. [FD](#)

**RALPH OSSA** est économiste en chef à l'Organisation mondiale du commerce.

#### **Bibliographie :**

Antràs, Pol, Teresa C. Fort, and Felix Tintelnot. 2017. "The Margins of Global Sourcing: Theory and Evidence from U.S. Firms." *American Economic Review* 107 (9): 2514–64.

Grossman, Gene M., Elhanan Helpman, and Hugo Lhuillier. 2023. "Supply Chain Resilience: Should Policy Promote International Diversification or Reshoring?" Forthcoming in the *Journal of Political Economy*.

Handley, Kyle. 2014. "Exporting under Trade Policy Uncertainty: Theory and Evidence." *Journal of International Economics* 94 (1): 50–66.

Majune, Sokrates K., and Victor Stolzenburg. Forthcoming. "Mapping Global Concentration in Trade Flows." WTO Staff Working Paper, World Trade Organization, Geneva.

Ossa, Ralph. 2015. "Why Trade Matters after All." *Journal of International Economics* 97 (2): 266–77.





# LA MONTÉE D'UN RÉGIONALISME DISCRIMINATOIRE

Dans une période de tensions mondiales croissantes, les alliances commerciales régionales pourraient être davantage synonymes de discrimination que d'intégration

Michele Ruta

**L**es accords commerciaux régionaux (ACR) se multiplient depuis 30 ans ; il y en avait moins de 50 en 1990 et l'on en dénombre aujourd'hui plus de 350. Des acteurs de premier plan comme les États-Unis, l'Union européenne et la Chine ont construit des réseaux d'ACR leur permettant de promouvoir l'intégration économique de manière souple. Certains accords comme l'accord de partenariat transpacifique global et progressiste sont « mégarégionaux », réunissant des partenaires d'Asie, d'Australie et de l'Hémisphère occidental. L'un des plus récents, la Zone de libre-échange continentale africaine créée en 2018, concerne tout un continent et constitue l'accord commercial régional le plus vaste au monde, puisqu'il couvre plus de 1,3 milliard de personnes.

Les ACR ont aidé à réécrire les règles du commerce et à modifier les résultats commerciaux et non commerciaux. Aujourd'hui, ils portent sur de multiples domaines d'action et ont contribué à réduire les coûts du commerce pour l'ensemble des partenaires, membres ou non-membres, appuyant ainsi le développement d'une intégration multilatérale. Au-delà du commerce, la vague de régionalisme a touché l'investissement étranger, l'innovation technologique, les migrations, le travail et les questions d'environnement. Certains de ces accords ont eu des effets indéniablement positifs, d'autres non.

Pour beaucoup d'observateurs, le régionalisme et le multilatéralisme sont des forces opposées. Pour certains, les tensions mondiales qui affaiblissent le système commercial multilatéral, y compris le protectionnisme et la montée du nationalisme, pousseront inexorablement les gouvernements à conclure plus de pactes régionaux renforcés. Est-ce vraiment le cas ? Et à quel type de régionalisme faut-il s'attendre ? Le régionalisme a gagné en popularité à une époque où l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et ses règles commerciales et procédures juridictionnelles multilatérales étaient largement acceptées, dans un contexte donc assez différent du nôtre, où les relations commerciales se détériorent et où l'OMC est affaiblie.

Un vieux dicton italien dit : « Athènes pleure, mais Sparte ne rit pas. » Dans la Grèce antique, les villes d'Athènes et de Sparte étaient deux célèbres rivales, et la défaite de l'une était réputée signer le triomphe de l'autre. Or, après une période de turbulences, l'une et l'autre ont fini par chuter. Aujourd'hui, nous pourrions dire : « Le multilatéralisme pleure, mais le régionalisme ne rit pas. » Dans une période de conflit, le régionalisme a peu de chances de triompher, il devrait plutôt évoluer. Nous pourrions voir apparaître un régionalisme plus discriminatoire, davantage conçu pour renforcer les barrières avec les non-membres que pour les réduire avec les membres. Ce type de régionalisme serait moins efficient et, en définitive, plus faible.

## Des accords dynamiques et approfondis

En 30 ans, les ACR ont nettement changé ; ils sont à la fois plus nombreux et plus « profonds ». Avant les années 90, à l'exception notable de la Communauté économique européenne, les accords commerciaux portaient généralement sur un petit nombre de domaines, principalement la libéralisation tarifaire et les questions relatives aux frontières, par exemple les douanes.

Depuis les années 90, les accords (voir le graphique) se sont transformés pour mettre l'accent sur *l'approfondissement* de l'intégration et de la coopération économiques (Mattoo, Rocha et Ruta, 2020). À l'heure actuelle, ils traitent aussi des réglementations et des mesures « non tarifaires », domaines qui relevaient autrefois des autorités nationales. Bien que les accords varient, ils réglementent globalement trois domaines imbriqués :

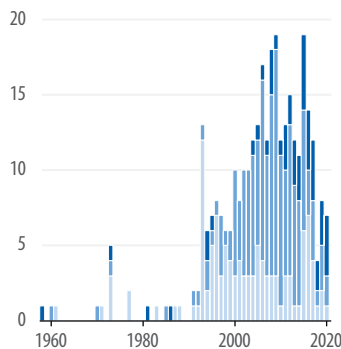
- L'intégration des marchés de produits, de services et de facteurs et règles applicables à différents aspects comme les droits de douane, les services, l'investissement et les droits de propriété intellectuelle ;
- La limitation de la capacité des gouvernements à prendre des mesures susceptibles de défaire l'intégration économique (obstacles réglementaires, mesures sanitaires, subventions, règles de concurrence, etc.) ;
- La protection des droits auxquels l'intégration des marchés pourrait porter atteinte si les réglementations s'appliquant dans des domaines tels que le travail ou les normes environnementales n'étaient pas respectées.

### Des liens plus étroits

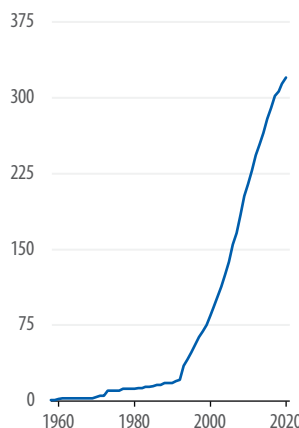
Les accords commerciaux régionaux ont commencé à se multiplier dans les années 90, dans une perspective d'intégration économique approfondie.

#### Nombre et profondeur des nouveaux accords commerciaux régionaux

- ACR couvrant plus de 20 domaines
- ACR couvrant entre 10 et 20 domaines
- ACR couvrant moins de 10 domaines



#### Nombre cumulé d'accords commerciaux régionaux



Source : Hofmann, Osnago et Ruta (2019) ; données actualisées jusqu'en 2020.

## Approfondir l'intégration

Les ACR signés au cours des trois dernières décennies ont fourni le cadre institutionnel requis pour l'intégration des marchés. Ils ont contribué à abaisser les coûts du commerce et à accélérer les possibilités de croissance, en particulier dans les pays en développement (Fernandes, Rocha et Ruta, 2021). Une étude a établi que les ACR profonds faisaient augmenter d'en moyenne 40 % les échanges commerciaux entre leurs membres.

Malgré les craintes que de tels accords n'entravent l'intégration avec les non-membres, les données factuelles montrent précisément le contraire. Nombre de dispositions figurant dans des ACR récents ne sont pas discriminatoires et ont fait baisser les coûts pour leurs membres comme pour les autres pays. Il s'avère que les règles qui stimulent la concurrence, réglementent les subventions intérieures ou soutiennent l'adoption de normes réglementaires internationales sur les marchés des membres stimulent les exportations des non-membres.

Ces accords ont aussi des effets sur les résultats non commerciaux. Il a été établi que les dispositions concernant l'investissement, les visas et l'asile, ainsi que la protection des droits de propriété intellectuelle ont réduit le coût des activités transfrontalières et atténué les incertitudes juridiques, ce qui a stimulé divers flux (investissement direct étranger, migrations, technologies). Il ressort d'une étude sur l'efficacité des dispositions pour l'environnement figurant dans les ACR qu'elles ont permis d'éviter environ 7 500 kilomètres carrés de déforestation entre 2003 et 2014.

Mais les ACR ont eu aussi des conséquences inattendues. Une étude sur les normes relatives au travail des enfants a constaté que les accords ne contenant aucune disposition à cet égard peuvent faire reculer le travail des enfants et progresser la scolarisation. Paradoxalement, les ACR interdisant le travail des enfants peuvent produire l'effet inverse : en pesant sur les salaires versés à ces mineurs, ils incitent parfois les ménages les plus pauvres à faire travailler un plus grand nombre de leurs enfants pour compenser le manque à gagner.

## Complémentarités insoupçonnées

La progression des négociations dans le cadre de l'OMC est difficile, ce qui explique sans doute en partie la place prépondérante des ACR dans le programme de travail sur le commerce depuis quelques décennies. Mais l'une des explications trop souvent sous-estimées de ce succès est que l'intégration multilatérale et l'intégration régionale sont complémentaires à plus d'un égard.

Premièrement, les secteurs de la société favorables à l'intégration multilatérale (entreprises exportatrices, par exemple) sont aussi ceux qui soutiennent l'intégration régionale. Deuxièmement, le droit et les mécanismes de règlement des différends de l'OMC sont le socle du droit qui régit les ACR. Bon nombre d'ACR réaffirment les



engagements de leurs signataires au regard de l'OMC, engagements dont le respect est garanti par le système juridictionnel de l'Organisation. D'autres ACR s'appuient sur les engagements multilatéraux pour promouvoir l'intégration régionale. Troisièmement, comme les engagements pris dans le cadre de ces ACR sont généralement non discriminatoires, ils promeuvent l'intégration régionale et multilatérale.

Ces complémentarités donnent à penser que le régionalisme pourrait être affaibli dans les périodes de conflit. Même si les pays peuvent préférer des accords régionaux aux règles de l'OMC, éventuellement à des fins stratégiques, cela n'aboutit pas nécessairement à des ACR *plus profonds*, notamment parce que les dispositions des ACR risquent de s'appuyer sur des règles de l'OMC moins solides. En outre, les forces anti-intégration, comme les secteurs en concurrence avec les importations, seraient sceptiques à l'égard de l'intégration régionale tout comme de l'intégration multilatérale.

### Régionalisme discriminatoire

Plus inquiétant peut-être, il est à craindre que dans les périodes de conflit les ACR n'érigent des murs plus hauts contre le monde extérieur, au lieu d'abaisser les obstacles intérieurs.

Dans les années 30, alors que l'économie mondiale s'enfonçait dans la récession et que le commerce multilatéral s'effondrait, une vague de mesures protectionnistes visant les pays extérieurs aux blocs régionaux a redessiné la carte des échanges commerciaux. Pour le Royaume-Uni, les importations en provenance des pays de l'Empire représentaient moins de 30 % du total en début de période et plus de 40 % à la fin. Rendant le commerce moins sûr et plus coûteux, le régionalisme discriminatoire des années 30 a souvent été accusé d'avoir exacerbé les tensions internationales.

Aujourd'hui, la tendance au renforcement des liens avec les pays amis et à leur relâchement avec les pays inamicaux pourrait raviver la discrimination régionale. Nous avons déjà observé une brusque augmentation des mesures protectionnistes, à l'instar des prescriptions relatives à la teneur en éléments locaux dans les programmes de subventions ou des restrictions d'exportation visant les pays hors du cercle des partenaires commerciaux régionaux. Autre exemple de cette forme de discrimination, des règles strictes peuvent être définies pour établir l'origine d'un produit, avec pour objectif d'accroître la teneur en valeur régionale de la production au détriment de la teneur en valeur extrarégionale. Contraires à l'esprit — sinon à la lettre — des règles commerciales multilatérales, de telles pratiques pourraient majorer les coûts d'intégration et diminuer l'efficacité.

Le régionalisme discriminatoire peut aussi être utilisé pour atteindre des objectifs non commerciaux comme l'instauration de normes de travail et de protection de l'environnement plus strictes, l'adoption de normes nationales plutôt que mondiales ou la réorientation des chaînes d'approvisionnement au nom de la sécurité nationale. L'accord signé fin mars entre le Japon et les États-Unis, qui porte sur certains minerais critiques et pourrait être le premier d'une série de nouveaux accords de portée limitée, en est une illustration. Très différent des ACR profonds conclus dans les 30 dernières années, il pose de nombreuses questions en matière de cohérence avec les règles multilatérales actuelles.

### Un avenir incertain

Le régionalisme en période de conflit conserverait sans doute certaines des caractéristiques de la vague passée. Les ACR préserveraient l'intégration entre leurs membres tout en expérimentant de nouvelles formes d'intégration. Les accords commerciaux profonds destinés à atténuer la fragmentation des marchés sont à saluer et à encourager, surtout dans des régions comme l'Afrique, qui peuvent escompter d'extraordinaires progrès en matière de développement grâce à un marché véritablement continental.

Mais le régionalisme sans l'ancrage du multilatéralisme pourrait être plus exposé aux forces puissantes de la désintégration. Les ACR pourraient être fragilisés et devenir plus discriminatoires, moins soucieux d'intégration que tentés par l'érection de barrières protectionnistes excluant les non-membres. En fin de compte, il ne s'agit pas de choisir entre régionalisme ou multilatéralisme, mais entre intégration et désintégration. Dans une ère de conflits, il faut redynamiser le multilatéralisme, qui complétera les ACR. **FD**

**MICHELE RUTA** est chef adjoint de la division de la politique relative au secteur extérieur au sein du département de la stratégie, des politiques et de l'évaluation du FMI.

### Bibliographie :

- Fernandes, Ana Margarida, Nadia Rocha, and Michele Ruta. 2021. *The Economics of Deep Trade Agreements*. Paris: Centre for Economic Policy Research.
- Hofmann, Claudia, Alberto Osnago, and Michele Ruta. 2019. "The Content of Preferential Trade Agreements." *World Trade Review* 18 (3): 365–98.
- Mattoo, Aaditya, Nadia Rocha, and Michele Ruta. 2020. *Handbook of Deep Trade Agreements*. Washington, DC: World Bank.



# LES COÛTS DE LA FRAGMENTATION GÉOÉCONOMIQUE

*La perturbation des échanges risque d'entraîner une baisse du niveau de vie mondial aussi importante que celle occasionnée par la COVID-19*

**Marijn A. Bolhuis, Jiaqian Chen et Benjamin Kett**

L'année dernière, le 24 février, la Russie envahissait l'Ukraine. Au-delà des souffrances immédiates et de la crise humanitaire, les effets néfastes de la guerre se sont fait sentir sur l'ensemble de l'économie mondiale. En raison des interruptions de la production en Ukraine et des sanctions imposées par les pays occidentaux à la Russie, l'offre mondiale de produits de base clés s'est contractée. En quelques jours, les prix de l'énergie, des aliments et de certains minerais ont atteint des niveaux sans précédent.

La perturbation des échanges mondiaux à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie ne constitue pas un phénomène isolé. Ces dernières années, l'imposition de restrictions commerciales dans des secteurs comme ceux des matières premières et des semi-conducteurs, jugés essentiels à la sécurité nationale et à la concurrence stratégique, a progressivement pris le pas sur l'intégration économique mondiale et les avantages qu'elle procure à tous. La décision du Royaume-Uni de quitter l'Union européenne en 2016 illustre cette tendance plus générale. Les deux plus grandes économies du monde, les États-Unis et la Chine, ont érigé une série d'obstacles au commerce bilatéral ces dernières années. De plus, durant la pandémie de COVID-19, bien des pays ont décidé de restreindre les exportations de produits médicaux et de denrées alimentaires. Si les barrières commerciales ont généralement suivi une trajectoire descendante tout au long du XX<sup>e</sup> siècle, cette tendance s'est inversée au cours des dix dernières années (graphique 1). Ces évolutions pourraient être les premiers signes d'une fragmentation géoéconomique plus globale, définie comme

une inversion de l'intégration économique (dont le commerce international est un pilier) sous l'effet de choix de politique publique.

La multiplication des obstacles aux échanges depuis quelques années est allée de pair avec un piétinement de l'intégration du commerce mondial. Au cours des 30 dernières années qui ont précédé la crise financière mondiale, les revenus mondiaux et le commerce international ont progressé simultanément. Cette intégration dans l'économie mondiale a contribué de façon décisive au développement de nombreux pays à faible revenu ou pays émergents, en leur donnant accès à des importations abordables, à de vastes marchés d'exportation et à des technologies étrangères.

Comment les barrières commerciales influent-elles sur le niveau de vie ? Examinons la situation de plus près pour répondre à cette question.

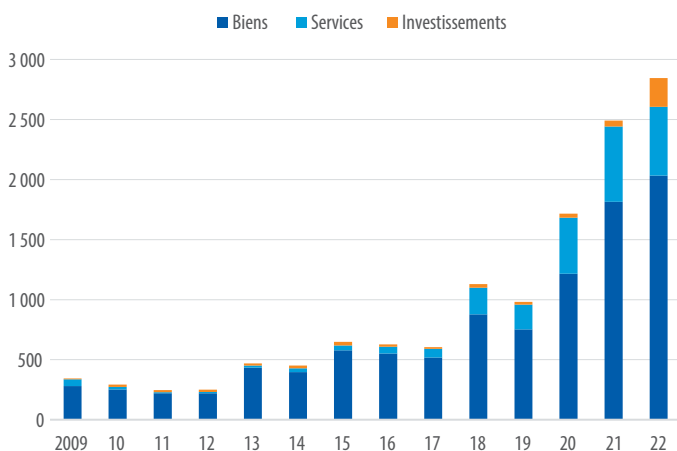
Imaginons un pays qui impose des droits d'importation sur les semi-conducteurs. D'abord, le droit de douane augmente immédiatement le prix payé par les consommateurs qui achètent des ordinateurs. Les entreprises de ce pays peuvent bien sûr essayer de mettre sur le marché des modèles concurrents ou d'accroître leur production. Cette solution s'avère toutefois coûteuse, notamment parce que les consommateurs ont déjà affiché au fil du temps leur préférence pour les puces étrangères à travers leurs décisions d'achat, qui s'expliquent par le niveau plus bas des prix ou par les caractéristiques des produits. Les consommateurs y perdent donc au change.

Ensuite, plaçons-nous du point de vue des travailleurs des pays qui fabriquaient des semi-conducteurs destinés

Graphique 1

### Multiplication effrénée des restrictions commerciales

Si les barrières commerciales ont généralement suivi une trajectoire descendante tout au long du XX<sup>e</sup> siècle, cette tendance s'est inversée au cours des dix dernières années. (nombre de restrictions aux échanges imposées annuellement dans le monde)

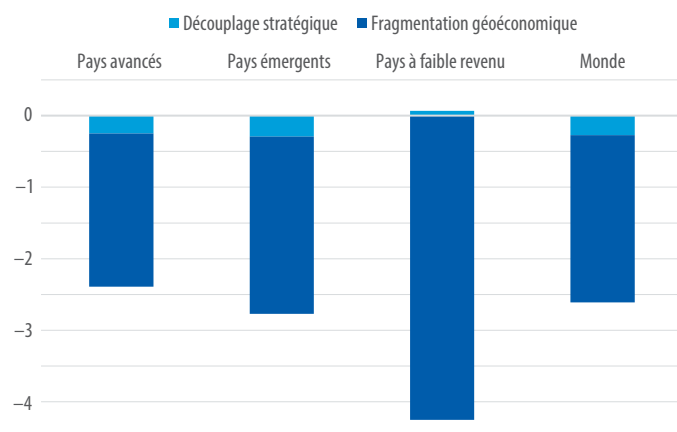


Sources : Global Trade Alert ; calculs des services du FMI.

Graphique 2

### Le coût de la fragmentation

Le PIB subirait des pertes permanentes dans un monde scindé en deux blocs qui n'échangeraient plus l'un avec l'autre. Les pays à faible revenu enregistreraient les pertes les plus sévères. (pertes permanentes du PIB, en pourcentage)



Source : Bolhuis, Marijn A., Jiaqian Chen et Benjamin R. Kett. 2023. « Fragmentation in Global Trade: Accounting for Commodities. » Document de travail du FMI 2023/073, Fonds monétaire international, Washington.

à l'exportation. Leurs revenus ont tendance à diminuer, sous l'effet du rétrécissement de l'accès à leurs marchés d'exportation.

Enfin, examinons l'impact sur les prix d'autres biens et services qui recourent aux ordinateurs comme moyens de production. Dans le secteur des services professionnels, par exemple, les cabinets comptables devront désormais augmenter leurs tarifs pour compenser le renchérissement de leurs ordinateurs. Ces effets indirects qui se manifestent le long de chaînes d'approvisionnement complexes peuvent être importants et entraîner des répercussions sur les consommateurs d'autres pays aussi.

En somme, des barrières commerciales plus importantes tendent à porter un double coup aux ménages. En plus de conduire à une hausse des prix, elles ont tendance à réduire les revenus perçus par les ménages.

Dans ces conditions, quels sont les coûts potentiels de la fragmentation géoéconomique liée aux échanges ? Nous traitons plus en profondeur de cette question dans une étude récente.

Nous étudions différents scénarios illustratifs à l'aide d'un modèle quantitatif multipays du commerce international grâce auquel nous simulons l'impact de variations des obstacles aux échanges sur les prix, les flux commerciaux et les revenus. Vu l'importance des produits de base dans le commerce mondial et les restrictions récentes, et compte tenu du fait que ces produits proviennent d'un nombre relativement restreint de pays, nous établissons, pour alimenter le modèle, un ensemble de données permettant un examen nettement plus minutieux de leur commerce et de leur production.

Cet ensemble de données couvre 24 secteurs agrégés et 136 produits de base désagrégés sur un échantillon de 145 pays, ce qui représente 99 % du PIB mondial. D'autres ensembles de données agrègent les produits de base, en considérant des produits aussi différents que l'or et le gaz naturel comme des substituts parfaits. Notre approche nous permet de tenir compte du fait que l'on ne peut substituer parfaitement différents produits et que la production de certains produits est souvent concentrée dans une poignée de pays. Ces deux éléments augmentent le coût des obstacles au commerce.

Il convient de noter que notre travail s'intéresse aux pertes de production liées à la fragmentation géoéconomique découlant des échanges. Il est probable que les pertes *totales* dues à la fragmentation soient encore plus importantes.

Nous examinons tout d'abord un scénario dans lequel la fragmentation du commerce se limite à la suppression de tous les échanges entre la Russie, d'une part, et les États-Unis et l'Union européenne, d'autre part, ainsi qu'à l'élimination du commerce

dans les secteurs de haute technologie entre la Chine et les États-Unis ainsi que l'Union européenne. Ce scénario revient à étendre les sanctions en vigueur contre la Russie à l'ensemble des échanges de biens et de services, et à cibler non seulement les puces à semi-conducteurs, mais également l'ensemble des produits de haute technologie.

Ce découplage stratégique conduirait à des pertes permanentes de 0,3 % du PIB mondial, soit à peu près l'équivalent de la production annuelle de la Norvège (graphique 2). Cette incidence négative à l'échelle planétaire cache une certaine hétérogénéité. De fait, tant que le reste du monde poursuivra librement ses échanges avec la Russie, la Chine, les États-Unis et l'Union européenne, certains pays pourraient même engranger de légères plus-values. Les exportateurs de produits de base, par exemple, qui peuvent à terme remplacer la Russie comme fournisseur clé, verraient leurs revenus augmenter. Certains pays d'Asie tireraient profit de la délocalisation des chaînes d'approvisionnement en semi-conducteurs au détriment de la Chine.

Nous examinons par ailleurs un scénario plus radical, celui de la fragmentation géoéconomique, dans lequel tous les pays sont contraints de choisir entre le bloc États-Unis–Union européenne et le bloc Chine–Russie, les échanges étant inexistantes entre ces deux blocs. Dans ce scénario illustratif, les pays sont regroupés en fonction de l'importance de leurs échanges avec les États-Unis ou la Chine.

Dans ce cas, les pertes de production au niveau mondial seraient considérables, s'élevant à 2,3 % du PIB mondial, ce qui correspond à la taille de l'économie française (graphique 2).

Les pertes permanentes subies par les pays avancés et les pays émergents seraient de l'ordre de 2 à 3 %.

Quant aux pays à faible revenu, ils subiraient de fortes pressions et perdraient plus de 4 % de leur PIB. Ces pertes accroîtraient les risques de crise de la dette et accentueraient l'instabilité sociale et l'insécurité alimentaire. Dans l'ensemble, ce sont les pays les plus pauvres qui pâtiraient le plus de la fragmentation géoéconomique, car ils sont lourdement tributaires des importations et des exportations de produits clés, notamment les produits de base, pour lesquels il est plus coûteux de trouver de nouveaux fournisseurs.

Quelle est l'ampleur de ces pertes par rapport à des événements passés ? À titre de comparaison, les pertes de PIB mondial correspondraient à peu près aux pertes de production dues à la COVID en 2020. Il s'agirait toutefois de pertes permanentes.

La gravité de la situation ne serait pas uniquement fonction de l'étendue des restrictions commerciales et de la répartition des pays en blocs. Le processus d'ajustement lui-même peut s'avérer difficile. Si la fragmentation se produit rapidement, l'adaptation des chaînes d'approvisionnement sera très coûteuse. Il s'ensuivra aussi des pertes plus importantes de PIB mondial, pouvant aller jusqu'à 7 % si les coûts d'ajustement sont particulièrement élevés.

Que faire pour éviter les pires pertes liées à une fragmentation à outrance, en ce qui concerne notamment les économies les plus vulnérables ? Une note de discussion des services du FMI publiée récemment décrit les modalités possibles d'une coopération internationale qui pourrait contribuer à limiter le risque de fragmentation des échanges lorsque les tensions géopolitiques sont vives et le préjudice qui en découlerait.

Pour éviter la prolifération de barrières commerciales unilatérales, il conviendrait de renforcer l'Organisation mondiale du commerce, notamment son mécanisme de règlement des différends. Les initiatives multilatérales devraient mettre l'accent sur des réformes ayant un impact important dans les secteurs où les préférences économiques des pays sont globalement en harmonie.

Pendant, dans le contexte actuel, il n'est pas toujours possible de réaliser des avancées sur la base d'un

## Les pertes permanentes subies par les pays avancés et les pays émergents seraient de l'ordre de 2 à 3 %

consensus multilatéral. Dans les domaines où les préférences ne sont pas en phase, une piste consisterait à approfondir l'intégration au moyen d'accords commerciaux régionaux, tout en adoptant une attitude d'ouverture et de non-discrimination à l'égard des autres pays.

Les pays à faible revenu, qui sont les plus vulnérables face aux effets négatifs sur la croissance d'une fragmentation incontrôlée, ne doivent pas être pris entre deux feux. Si des pays adoptent des mesures unilatérales, il sera nécessaire de mettre en place des garde-fous fiables pour protéger les groupes vulnérables et atténuer les effets de contagion au niveau mondial. Parmi ces garde-fous pourraient figurer, par exemple, des couloirs de sécurité pour l'acheminement de denrées alimentaires et de médicaments, ainsi que des consultations multilatérales visant à évaluer l'incidence économique des mesures unilatérales et à cerner leurs conséquences imprévues.

La tendance à la fragmentation géoéconomique constitue un défi de taille qui aura de profondes répercussions économiques pour les pays du monde entier. Mais, en renforçant et en modernisant le système commercial mondial, nous pouvons surmonter ces difficultés et préserver les avantages considérables de l'intégration économique. **FD**

**MARIJN A. BOLHUIS** et **BENJAMIN KETT** sont économistes au département de la stratégie, des politiques et de l'évaluation du FMI. **JIAQIAN CHEN** est chef de division adjoint au département des études du FMI.

# LA PROTECTRICE DU COMMERCE MONDIAL

Bob Simison brosse le portrait d'**Anne O. Krueger**, dont les recherches ont permis de bâtir le système commercial mondial qui est aujourd'hui menacé

Lorsque l'ancien président des États-Unis Donald Trump menait une guerre commerciale contre la Chine pour des milliards de dollars, l'économiste Anne Krueger a décidé de prendre position. En plus de soixante ans de carrière, les recherches inédites de Krueger en Corée du Sud, en Inde et en Türkiye ont profondément modifié la pensée des

décideurs politiques concernant l'importance du commerce dans l'amélioration des vies de millions de personnes. Tout ceci était alors menacé.

La réponse de Krueger à Trump a pris la forme d'un livre de 300 pages publié en 2020 et intitulé *International Trade: What Everyone Needs to Know* (Commerce international : ce que tout le monde doit savoir). C'est un



PHOTO : FMI/JOSHUA ROBERTS



argumentaire puissant qui montre comment le commerce mondial bénéficie à des milliards de personnes et a sorti des millions de gens de la pauvreté. « La protection ne crée pas d'emplois », écrit-elle. « Le commerce détruit bien moins d'emplois que ce qu'on croit souvent... Si la guerre commerciale continue, les dégâts économiques pour le monde entier augmenteront. »

Âgée aujourd'hui de 89 ans, la professeure d'économie de l'Université Johns Hopkins continue de lutter vigoureusement contre la vague protectionniste qui submerge la planète. Elle va de conférence en conférence et écrit chaque mois pour le forum en ligne de renommée internationale « Project Syndicate ». Ses derniers articles étaient intitulés « La politique industrielle des États-Unis est contre-productive », « Le multilatéralisme reste ce qu'il y a de mieux » et « Partir à l'aveugle dans une guerre commerciale mondiale ».

« C'est décourageant », explique-t-elle. « On se rendra bientôt compte que ce sont des erreurs. [Le Président des États-Unis Joe] Biden est internationaliste, mais son gouvernement est devenu très protectionniste. Cela nuira aux États-Unis et au reste du monde. »

Ce n'est pas une opinion populaire. Dans les pays développés, les pertes d'emplois attribuées à la mondialisation ont entraîné des décennies de manifestations. L'ascension de la Chine au rang de puissance exportatrice a soulevé des inquiétudes en matière de sécurité nationale. Et les perturbations dues à la pandémie ont amorcé une tendance visant à remplacer les chaînes d'approvisionnement mondiales par des blocs d'échanges régionaux et à s'approvisionner auprès de ses alliés.

Mais Krueger n'a jamais été du genre à suivre la sagesse populaire. Dans les années 60, il était globalement admis que les pays en développement devaient protéger leurs entreprises nationales en contrôlant les taux de change et les courbes d'importation. Les données qu'elle a recueillies directement auprès d'entreprises turques ont montré que, au contraire, ces politiques freinaient la croissance. Par la suite, ses recherches ont bouleversé les théories du développement.

Krueger a été directrice générale adjointe du FMI de 2001 à 2006, après avoir été économiste en chef à la Banque mondiale vingt ans plus tôt. Elle a formé plusieurs générations d'économistes à l'Université du Minnesota, à l'Université Duke, à celle de Stanford, à l'Université Johns Hopkins et ailleurs. Parmi ses dizaines d'ouvrages et d'articles universitaires, l'un d'entre eux fait partie de la liste des vingt meilleurs articles publiés au cours de son premier siècle d'existence par la célèbre *American Economic Review*, de l'American Economic Association (qu'elle a présidée en 1996). D'autres économistes la présentent depuis longtemps pour l'obtention du prix Nobel eu égard à l'influence considérable de ses travaux sur les échanges commerciaux.

Condoleezza Rice, ancienne secrétaire d'État des États-Unis, la décrit ainsi : « Anne Krueger est vraiment une icône du changement ». Ces deux femmes sont devenues collègues, amies et partenaires de golf dans les années 90, lorsque Rice, économiste politique, était doyenne de l'Université Stanford et que Krueger dirigeait un institut de recherches en économie qu'elle avait fondé là-bas. « Anne faisait avancer les choses. Elle est une universitaire de premier plan qui a la capacité rare de faire le lien entre le niveau universitaire et l'élaboration de politiques. Elle est respectée au plus haut point par les économistes. »

### Économiste par accident

De son propre aveu, Anne Krueger est devenue économiste par accident. Après avoir grandi dans toute la partie Ouest de l'État de New York, elle a suivi ses études à Oberlin College, dans l'Ohio. Elle se concentrait sur les études de droit et n'a choisi l'économie comme spécialisation que dans sa dernière année. Dans une brève autobiographie tirée d'un livre de 2014 sur de brillants économistes, elle explique avoir pris des cours d'économie « parce qu'elle pensait qu'il fallait comprendre l'économie pour comprendre le droit et la politique ». Mais elle n'avait pas les fonds nécessaires pour une école de droit. Elle a alors obtenu une bourse d'études en économie à l'Université du Wisconsin. « J'allais donc devoir étudier l'économie », a-t-elle écrit.

À l'issue de son doctorat au Wisconsin, en 1958, Anne Krueger est devenue professeure d'économie à l'Université du Minnesota, où elle est restée jusqu'à son départ pour la Banque mondiale en 1982. Elle a expliqué par la suite que, dans les années 50 et 60, les économistes estimaient que le libre-échange serait néfaste aux pays en développement, car ceux-ci ne pourraient pas entrer en concurrence sur les marchés d'exportation. Les gouvernements devaient donc protéger leurs industries nationales de la concurrence de l'importation et investir directement dans la production nationale, ou au moins la subventionner.

« Nous aimons tous voir les gens aller mieux et essayer d'aider les pauvres », précise aujourd'hui Krueger. Les politiques protectionnistes qui avaient cette ambition n'ont tout simplement pas fonctionné. Elle fait remarquer que, depuis que l'Inde et la Chine se sont ouvertes aux échanges internationaux, la pauvreté a chuté à l'échelle mondiale.

En 1965, alors en détachement en Turquie pour l'Agence des États-Unis pour le développement international, elle s'est entretenue avec des dizaines d'entrepreneurs et a montré comment ce type de politiques entraînait en fait la contrebande et un gâchis latent. D'après elle, cela comprenait « l'exportation » par navires entiers de pierres, qui étaient ensuite larguées par-dessus bord (pour obtenir les subventions à l'exportation), la mauvaise évaluation

de produits comme le tabac (les inspecteurs étaient corrompus par les agriculteurs pour surévaluer la qualité du tabac) [et] le stockage déraisonné de pièces détachées et même de machines entières » pour éviter les contrôles à l'importation.

Elle a plus tard étudié plus de 50 fournisseurs de pièces automobiles en Inde, en 1968. Elle explique que certains lui ont communiqué des données tirées « des trois ensembles de registres qu'ils tiennent : celui destiné au fisc, celui destiné au public et celui servant à la gestion ». Ses découvertes sur la réaction des entreprises turques et indiennes aux politiques économiques protectionnistes l'ont conduite à écrire un article fondateur, intitulé « L'économie politique d'une société visant la rente », publié en 1974 dans *l'American Economic Review*.

Elle a montré dans cet article les coûts pour le bien-être public de ces politiques, comme les restrictions aux échanges commerciaux et les autorisations d'importation, qui encouragent certains acteurs de marché à essayer de récupérer ou de recueillir ce que les économistes appellent des « rentes ». Lorsqu'en 2010 *l'American Economic Review* a élevé cet article au rang des vingt plus importants articles qu'elle avait publiés au cours du siècle écoulé, elle l'a loué pour avoir participé à l'émergence « d'une littérature pléthorique sur le rôle de la corruption et de la gouvernance dans le cadre du processus de développement économique ».

La revue précisait ainsi que, « en relevant l'importance des activités visant la rente et en proposant un cadre d'analyse du coût de ces activités pour le bien-être, cet article a ouvert l'analyse économique du choix d'instrument politique des gouvernements ». Les autres économistes dont les travaux figuraient parmi cette liste de vingt articles étaient notamment les lauréats du prix Nobel Milton Friedman, Joseph Stiglitz, Paul Krugman et Robert Shiller.

Aux côtés de l'éminent économiste Jagdish Bhagwati, enseignant au Massachusetts Institute of Technology, puis à l'Université Columbia, Krueger a organisé dans les années 70 une série de conférences et d'études centrées sur les politiques d'échanges commerciaux dans dix pays en développement. Ce projet s'est conclu par la publication d'un ouvrage sur chaque pays et de deux livres synthétiques, l'un écrit par Bhagwati et l'autre par Krueger.

Anne Krueger a ainsi expliqué que, « à la grande surprise des participants, et parfois à notre propre surprise, de nombreux phénomènes identiques ont été relevés dans les dix pays concernés par ce projet ». Cette étude a montré que le coût des politiques de restriction des importations surpassait les bénéfices. « Depuis les années 80, les pays en développement ont pour la plupart supprimé l'essentiel de leurs restrictions quantitatives, sont passés à des taux de change plus réalistes et ont grandement diminué leurs tarifs douaniers. »

## Des avis novateurs sur les politiques

« Elle a montré les distorsions et le coût en termes de bien-être engendrés par certaines politiques, en associant une expérience de terrain à une base théorique », avance Douglas A. Irwin, économiste de l'Université de Dartmouth. Il explique que ces recherches ont changé la perspective des économistes et des décideurs sur les politiques commerciales.

À titre d'exemple, les politiques commerciales de la Corée du Sud dans les années 50 ont freiné la croissance. Krueger a affirmé que, à la suite de la mise en place par le gouvernement sud-coréen des systèmes d'échanges plus ouverts, l'économie a décollé, ce qui a profité à des millions de personnes. Les résultats de ces évolutions en Corée du Sud et des évolutions similaires en Türkiye et en Inde l'ont convaincue des avantages globaux des politiques de libre-échange.

Elle conclut ainsi : « À mon avis, la croissance économique produit aussi les ressources qui permettent de résoudre efficacement les problèmes de société, comme ceux relatifs à l'environnement. Par ailleurs, au fur et à mesure que les personnes échappent à la pauvreté, elles exigent davantage un meilleur environnement et d'autres biens publics, ce qui permet au gouvernement de remédier plus volontiers à ces questions. »

« Elle a changé la manière de penser dans les pays en développement, ce qui a entraîné davantage de libre-échange et de croissance », précise Arvind Panagariya, économiste à l'Université Columbia et spécialiste de premier plan en matière d'échanges commerciaux. « Elle a beaucoup influencé le monde entier et a considérablement changé la vie de millions de personnes qui sont sorties de la pauvreté », poursuit-il.

En tant qu'économiste en chef de la Banque mondiale de 1982 à 1986, Anne Krueger a œuvré à davantage aligner les politiques de l'institution en matière de lutte contre la pauvreté dans le monde sur les résultats de ses recherches. Elle se rappelle notamment que, dans le rapport annuel de la Banque mondiale de 1983, elle avait réussi à mettre un terme aux activités de prêts à des installations touristiques publiques menées par l'organisation, et qu'elle avait poussé la Banque à davantage investir dans l'agriculture.

En 2003, alors première directrice générale adjointe du FMI, Krueger a dû assurer le recrutement de l'économiste en chef. Elle s'est tournée vers Raghuram Rajan, qu'elle connaissait depuis quelques années.

« Je lui ai dit que je ne connaissais pas la macroéconomie », se souvient Rajan. « Elle m'a répondu, moi non plus. » En plaisantant, bien évidemment. Après la crise financière asiatique de la fin des années 90, Krueger a compris que le FMI devait renforcer son expertise du secteur financier et de son impact sur les pays. La finance est justement le domaine de prédilection de Rajan.

« Le secteur financier peut très mal comprendre les choses », explique Rajan. « Lorsqu'il y a une crise, celle-ci force les gouvernements à sauver le secteur financier, ce qui pèse sur les finances nationales. » En sa qualité d'économiste en chef sous la tutelle d'Anne Krueger, Rajan a étendu la capacité du FMI à évaluer la stabilité du secteur bancaire des pays. Il a ensuite été gouverneur de la banque centrale indienne et exerce aujourd'hui comme professeur de finances à l'Université Booth School of Business de Chicago.

### Remédier aux crises de la dette

L'une des plus grandes réussites d'Anne Krueger au FMI a été la mise au point d'une proposition de mécanisme de restructuration de la dette souveraine, appelé « MRDS ». Le MRDS de Krueger a été étouffé dans l'œuf pour des raisons politiques. Mais le problème de l'incapacité des pays en développement à rembourser leur dette n'a pas disparu ces deux dernières décennies, et l'absence d'un tel système de réorganisation de faillite dans le cadre de la dette nationale touche des millions de personnes.

« Les pauvres de la planète ne devraient pas payer le prix des désaccords entre les plus grands créanciers du monde », s'insurge Krueger dans son éditorial d'avril 2023 du Project Syndicate. Elle y mentionne la crise de la dette qui a secoué le Sri Lanka l'année dernière et explique que, le gouvernement ne pouvant obtenir un allègement de sa dette, il n'a pas pu acquérir des denrées alimentaires, du carburant, des médicaments et d'autres biens de première nécessité. « Il faut de toute urgence améliorer la méthode de la communauté internationale visant à répondre aux crises de dette souveraine. »

Krueger a proposé que le FMI joue un rôle central en vue d'aider les pays endettés qui manquent d'argent à élaborer des plans de restructuration qui seraient équitables pour les créanciers, notamment les institutions financières privées. Le MRDS comprendrait des fonctionnalités tirées de la restructuration en cas de faillite privée, comme la protection contre les poursuites judiciaires des créanciers. Cela demanderait la construction d'un cadre juridique international afin de permettre à une majorité de créanciers de prendre des décisions contraignantes pour l'ensemble des créanciers, ce qui éliminerait le problème des dissidents.

Dans son éditorial d'avril 2023, Anne Krueger faisait remarquer que la Chine représente près de la moitié des prêts octroyés aux pays pauvres, et que son « refus de concéder les mêmes coupes que d'autres créanciers » constituait un obstacle majeur pour résoudre des crises comme celle du Sri Lanka.

En fin de compte, cette proposition n'est pas parvenue à surmonter l'opposition des États-Unis, du Royaume-Uni et du G7. « Les gens n'aimaient pas l'idée qu'une organisation internationale non élue [le FMI] puisse interférer

avec des droits contractuels et entraîner le passage en pertes et profits de prêts », explique Matthew Fisher, qui a été l'un des principaux assistants de Krueger sur ce projet.

À la place, la communauté internationale a adopté une proposition en vogue depuis les années 90 visant à inclure des clauses d'action collective dans les obligations souveraines. Les dispositions prévoient un mécanisme permettant à une majorité de détenteurs des titres de prendre des décisions qui s'appliquent à tous.

« Nous n'aurions même pas ce mécanisme si Anne n'avait pas défendu le MRDS », estime Rhoda Weeks-Brown, aujourd'hui directrice du département juridique du FMI. Elle a travaillé sur ce projet avec Anne Krueger lorsqu'elle était membre junior du département juridique. « C'était quelque chose de très inhabituel et courageux pour le FMI, et elle avait la vision et les capacités de direction pour s'engager sur ce projet. »

Krueger estime toujours que le MRDS « doit entrer en vigueur un jour », et certains de ses collègues sont du même avis. « La mort du projet était politique, mais pas intellectuelle », avance Sean Hagan, professeur de droit à l'Université de Georgetown et membre du département juridique du FMI à l'époque, qui a ensuite assuré la direction de ce département.

Krueger explique ainsi que « les gouvernements ont des difficultés à cause de mauvaises politiques. Nous avons besoin de quelqu'un comme le FMI pour examiner les politiques et signaler celles qu'il convient de changer. »

### « Force de la nature »

Parmi ses pairs, Anne Krueger a atteint le statut d'icône, de brillante « force de la nature » et de « dure à cuir », comme le formulent certains collègues. Outre la grande influence de ses travaux, il y a un autre aspect qu'elle préfère ne pas évoquer.

« En tant que femme, elle a surmonté de nombreux obstacles, ce qui était une énorme contribution », explique Rajan de l'Université Booth de Chicago. « Mais elle est si compétente que personne ne pourrait dire qu'elle a obtenu ces postes parce qu'elle était une femme. Elle les a obtenus parce qu'elle est bigrement compétente. Elle a eu un parcours extrêmement impressionnant et n'en a jamais parlé. Elle a rendu cela plus facile pour les autres. »

Weeks-Brown révèle que Krueger lui a servi d'inspiration et de modèle. « C'était une femme à ce poste-là, et à l'époque cela voulait dire beaucoup. Cela fait partie de son héritage. Elle a été la première directrice générale adjointe du FMI. Des femmes l'ont prise en exemple pour sa vision, sa conviction et son efficacité. »

De son côté, Anne Krueger explique qu'elle veut simplement être reconnue comme économiste. **FD**

**BOB SIMISON** est un journaliste indépendant qui a déjà écrit pour le *Wall Street Journal*, *Detroit News* et *Bloomberg News*.



## La responsable politique et négociatrice

*L'ancienne ministre coréenne du Commerce **Yoo Myung-hee** évoque l'ascension et les risques de son pays dans le contexte de la fragmentation économique*

**LORSQUE YOO MYUNG-HEE** était candidate pour prendre la tête de l'Organisation mondiale du commerce, elle a indiqué aux membres qu'elle était née en 1967, année de l'adhésion de la Corée du Sud à l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), et qu'elle a débuté sa carrière au ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Énergie en 1995, au moment où l'OMC a remplacé le GATT. Elle a rappelé la croissance exceptionnelle de la Corée, qui est sortie de la pauvreté et de la guerre pour devenir un chef de file mondial du commerce, ce qu'elle explique par l'ouverture commerciale du pays.

Première femme ministre du Commerce de la Corée, de 2019 à 2021, Yoo Myung-hee a accédé à la dernière étape du processus de sélection du directeur général avant de retirer sa candidature au profit de la Nigériane Ngozi Okonjo-Iweala. Durant les presque trente années passées au gouvernement, elle a négocié le Partenariat économique régional global ainsi que des accords commerciaux bilatéraux avec la Chine et les États-Unis.

Yoo Myung-hee est diplômée de l'École de droit de l'Université Vanderbilt et de l'Université nationale de Séoul, où elle est à présent professeure invitée à l'École supérieure d'études

internationales. Elle a grandi à Ulsan, pôle industriel où se sont établis des géants du commerce mondial comme Hyundai.

**F&D : Comment le fait de grandir à Ulsan a-t-il forgé votre conception du commerce ?**

**YM :** Tous les grands sites de fabrication étaient concentrés dans cette ville, et Ulsan attirait des talents de tout le pays. Grâce au système commercial multilatéral, nous pouvions exporter des produits fabriqués à Ulsan dans le monde entier.

Mais ce n'est pas ce qui m'a intriguée lorsque j'ai pris mes fonctions d'experte commerciale. Si la Corée fait souvent figure de cas d'école de réussite exemplaire en termes de croissance et de développement via le commerce, le commerce a aussi été un sujet de controverse. Au cours de la dernière phase des négociations du cycle d'Uruguay, en 1990, un agriculteur coréen a tenté de mettre fin à ses jours devant l'immeuble de l'OMC à Genève afin de protester contre l'ouverture des marchés dans le secteur agricole.

Par conséquent, à chaque fois que des débats étaient organisés au sujet du renforcement de l'ouverture des marchés, nous nous heurtions systématiquement à d'immenses protestations et manifestations, d'où la difficulté à convaincre la population d'adhérer aux initiatives commerciales. Cela m'a vraiment rendue perplexe, ce poste de responsable de la politique commerciale et de négociatrice, avec la lourde tâche de concilier des intérêts divergents et opposés en interne tout en représentant les intérêts de mon pays et en participant à l'élaboration de règles internationales à l'extérieur.

**F&D : Comment avez-vous appliqué ces enseignements aux négociations ?**

**YM :** Une préparation suffisante et des consultations internes jouent un rôle de plus en plus important. Il faut d'abord connaître le fond des questions au moyen d'une analyse minutieuse. Surtout, mener des concertations approfondies avec les parties prenantes locales et les organismes concernés vous aide à étudier les autres options, à repérer les « zones d'atterrissage » et à fixer avec précision les limites à ne pas franchir durant les négociations. Ce travail augmente aussi la probabilité de parvenir à une ratification sans difficulté et à une mise en œuvre réussie à l'avenir. Cela requiert néanmoins beaucoup de temps et d'énergie.

Par exemple, lorsque j'étais négociatrice en chef pour les renégociations entre la Corée et les États-Unis, nous avons dû suspendre une audition publique, qui est une obligation légale pour lancer des négociations en vue d'un accord de libre-échange en Corée, en raison des vives manifestations d'intervenants du secteur agricole. J'ai rencontré les manifestants à plusieurs reprises pour leur expliquer les enjeux et solliciter leur appui et leur compréhension. Grâce à ce dialogue, nous avons pu reprendre l'audition publique sans incident. Il se trouve que certains d'entre nous sont même devenus de bons amis. Ce processus nous a permis d'achever les négociations et d'obtenir la ratification de l'Assemblée nationale dans un délai d'un an.

**F&D : En quoi votre expérience de conseillère à Pékin, de 2007 à 2010, vous a-t-elle été utile par la suite à des fonctions plus importantes, par exemple pour négocier avec la Chine ?**

**YM :** Pékin était une ville différente à l'époque parce que la Chine s'employait à communiquer avec les autres pays et à ouvrir ses marchés. Par exemple, la Chine a conclu un accord de libre-échange (ALE) avec la Nouvelle-Zélande, son premier accord complet, mais aussi le premier ALE avec un pays avancé en 2008.

J'ai collaboré activement avec la Chine et me suis efforcée de développer le commerce et l'investissement avec la Corée en participant à la conclusion de l'étude conjointe sur la faisabilité d'un ALE entre la Corée et la Chine. De nombreuses personnes que j'ai rencontrées et avec lesquelles j'ai travaillé sont aussi devenues de bons amis. Depuis, la politique de la Chine a évolué, et la situation économique du commerce a changé elle aussi.

**F&D : Comment les choses se sont-elles passées au moment de l'apparition de la COVID-19 un an après votre prise de fonction comme ministre ?**

**YM :** J'ai œuvré en faveur d'une plus grande liberté du commerce et d'une plus grande ouverture des marchés pendant l'essentiel de ma carrière d'experte commerciale, et le sentiment que ces deux facteurs favoriseraient la croissance économique, stimuleraient la compétitivité et l'innovation et amélioreraient les niveaux de vie était largement répandu.

Toutefois, à mon poste de ministre du Commerce, j'ai constaté un basculement à l'échelle mondiale vers plus de sécurité. D'aucuns ont parlé à ce sujet de la transition entre une gouvernance commerciale fondée sur des règles et une « gouvernance commerciale axée sur la sécurité », qui privilégie la résilience, la stabilité et la fiabilité des chaînes d'approvisionnement.

Les années 2019 à 2021 ont marqué le début de cette transition, la sécurité économique devenant de plus en plus importante. J'ai dû composer avec cet environnement complexe en continuant à promouvoir l'ouverture commerciale et le libre-échange tout en renforçant la résilience des chaînes d'approvisionnement.

Malgré la COVID-19, le Partenariat économique régional global a été signé par quinze pays. Nous avons en grande partie conclu l'accord avant la pandémie, mais n'avons signé le document qu'après un an de négociations sur des points techniques afin de combler les lacunes. Et nous y sommes parvenus en travaillant à distance, ce qui n'a pas été facile.

**F&D : Comment la pandémie a-t-elle pesé sur le commerce concrètement ?**

**YM :** Les approvisionnements ont été fortement perturbés, ce qui a conduit notre pays et nos entreprises à réévaluer les facteurs de vulnérabilité et de risque des chaînes d'approvisionnement.

Au cours des premiers jours de la COVID-19, du fait de la flambée épidémique en Chine, le constructeur automobile coréen Hyundai n'a pas pu importer de faisceaux de câbles électriques depuis la Chine. Il s'agit de produits simples qu'il est possible de fabriquer manuellement, et non pas d'éléments

complexes comme les semi-conducteurs. Cependant, les faisceaux de câbles provenaient pour 95 % de Chine et, lorsque les usines chinoises ont fermé, Hyundai Motor a dû suspendre la production dans les usines d'Ulsan parce qu'il était impossible de s'en procurer. Le groupe a par la suite acheté les faisceaux au Cambodge. Nous avons entamé des négociations en vue d'un ALE avec le Cambodge cette même année.

**F&D : L'économie mondiale présente-t-elle un risque plus élevé de fragmentation ? Quel est le degré de vulnérabilité de la Corée ?**

**YM :** C'est une tendance inquiétante : la politisation croissante des questions économiques et commerciales, la conception du commerce axée sur la sécurité et l'amalgame entre politique commerciale et sécurité. Compte tenu de la montée des craintes à l'égard de la sécurité nationale et de la concurrence géopolitique entre les États-Unis et la Chine, de nombreux responsables politiques de grands pays et du monde entier examinent les questions économiques par le prisme de la sécurité nationale.

Cela transparaît dans différentes politiques, par exemple la réorganisation des chaînes d'approvisionnement ; la délocalisation ou la relocalisation (possiblement dans des pays amis) ; le retour de la politique industrielle ou de subventions massives ; enfin, les contrôles à l'exportation ou le filtrage des investissements. Ces politiques pourraient avoir une incidence durable sur les chaînes d'approvisionnement mondiales et provoquer une fragmentation dans des secteurs essentiels. Et comme indiqué dans les dernières *Perspectives de l'économie mondiale* du FMI, cela pourrait augmenter le coût d'exercice des activités économiques, limiter l'accès des entreprises aux marchés internationaux, rendre le commerce plus incertain et aboutir au protectionnisme et à des différends.

Même si la Corée s'évertue à rester une nation ouverte aux échanges, cette tendance a agi sur nous. La résilience des chaînes d'approvisionnement et la sécurité économique sont des maîtres mots ici aussi à Séoul. C'est pourquoi nous avons pris des mesures pour accroître la résilience, notamment en stimulant la compétitivité industrielle et technologique dans des secteurs essentiels, et la diversification.

En outre, nous cherchons activement à renforcer la coopération internationale à travers des accords bilatéraux, plurilatéraux et multilatéraux, conscients qu'améliorer la résilience des chaînes d'approvisionnement ne doit pas être synonyme de tourner le dos à l'ouverture économique mais est possible grâce à un travail de collaboration.

Il est toujours difficile de savoir jusqu'où ira cette tendance à la fragmentation. Toutefois, les défis à venir seront majeurs. Les nations, dont la Corée, doivent s'adapter à cet environnement en mutation, en s'efforçant de préserver et de faciliter l'ouverture commerciale tout en trouvant un juste équilibre entre l'efficacité, la résilience et la sécurité des chaînes d'approvisionnement. **FD**

*Cet entretien a été révisé dans un souci de concision et de clarté.*

# LES SUPERPUISSANCES TOURNENT LE DOS AU LIBRE-ÉCHANGE

Le libre-échange est relégué au second plan des stratégies politiques des grandes puissances, au détriment des pays en développement

Ngairé Woods

**L**es grandes puissances qui ont bâti et entretenu le système de libre-échange ont désormais d'autres priorités, et placent ainsi la plupart des pays émergents et des pays en développement dans une position difficile. Les États-Unis et la Chine sont en train de remanier le système et de contraindre les autres pays à choisir leur camp dans le cadre d'une rivalité géostratégique de plus en plus prononcée. Ces autres pays pourraient bien décider que leur meilleure stratégie est le non-alignement, non seulement pour protéger leurs propres intérêts, mais aussi pour contenir les superpuissances.

La sauvegarde d'un système commercial multilatéral ouvert et inclusif est primordiale, comme le souligne un récent rapport de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui soutient qu'un commerce ouvert (par opposition à une situation où chaque pays protège ses propres producteurs et ses propres produits) est le meilleur moyen d'atténuer les coûts énormes et croissants que représente l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Le rapport souligne que, malgré le conflit, le commerce mondial n'a cessé de croître en 2022, tout comme les échanges sur les chaînes d'approvisionnement mondiales (qui ont augmenté de 4 % d'une année sur l'autre au deuxième trimestre 2022). Bien que certains experts aient initialement prédit (dans la revue britannique *Nature*) que la

guerre ferait grimper les prix des denrées alimentaires et entraînerait des millions de personnes dans la famine, les marchés mondiaux ont en réalité stabilisé les prix (voir l'indice des prix des produits alimentaires de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture).

Le problème réside dans le fait que les grandes puissances se détournent du système de libre-échange qu'elles ont créé. Elles sont en train de réorganiser leurs priorités en fonction de craintes pour la sécurité mondiale et d'exigences politiques et économiques nationales de plus en plus prononcées. Et pour les pays en développement et les pays émergents, il ne fait aucun doute que le système commercial mondial est de plus en plus remanié en fonction de ces priorités.

**Emplois et cohésion sociale au niveau national :** Depuis la crise financière mondiale de 2008, la mondialisation et l'ouverture du commerce ont fait l'objet de critiques de plus en plus vives qui se sont propagées d'un pays industrialisé à l'autre, polarisant la vie politique dans chacun d'eux. Ces critiques partent du principe que le commerce porte atteinte à la cohésion sociale. Le président américain Donald Trump a bien appréhendé et intensifié ce sentiment d'opposition au commerce lorsqu'il a imposé des droits de douane aux alliés et aux partenaires commerciaux les plus proches de son pays, notamment le



Canada, le Mexique et l'Union européenne, en invoquant la nécessité de protéger la sécurité nationale ainsi que les emplois et l'industrie manufacturière des États-Unis. Les pays en développement, dont les stratégies économiques ont été élaborées à partir de promesses d'accès aux marchés, risquent désormais d'en être exclus.

**Rempporter l'avantage technologique :** La Chine et les États-Unis se livrent aujourd'hui à une course effrénée à la suprématie technologique, et pour les deux pays, le libre-échange est un inconvénient dans cette course. En 2015, la Chine a lancé sa stratégie « Fabriqué en Chine 2025 », un plan de développement rapide sur dix ans de son secteur technologique au moyen de subventions et d'entre-

## Le non-alignement pourrait permettre aux pays de sortir leur épingle du jeu dans des situations économiques difficiles dans l'intérêt de leurs populations et de présenter leurs propres valeurs et priorités dans les relations internationales.

prises d'État. Plus récemment, les États-Unis ont mis en place des sanctions, des listes noires, des contrôles à l'exportation et à l'importation, des restrictions à l'investissement, des interdictions de visa et des règles sur les transactions technologiques, dans le cadre de ce que l'on a appelé du « techno-nationalisme américain ». En octobre 2022, de nouvelles restrictions ont été instaurées pour limiter la capacité de la Chine à acquérir des semi-conducteurs avancés et la technologie nécessaire à leur fabrication, afin de déjouer ses capacités en matière d'intelligence artificielle. Pour les pays en développement, il est probable que la perspective d'un découplage technologique les obligera à choisir entre un camp ou l'autre, comme l'ont déjà constaté les pays poussés par les États-Unis à rompre leurs liens avec le fabricant chinois de technologies Huawei.

**Sécurité d'approvisionnement :** La pandémie de COVID-19 a entraîné des perturbations des échanges et des chaînes d'approvisionnement, attirant l'attention sur la sécurité de l'approvisionnement. La « relocalisation de la production en pays allié », pour limiter la dépendance à l'égard de fournisseurs potentiellement hostiles, a fait son entrée dans le vocabulaire économique. L'OMC a avancé des arguments convaincants pour démontrer que l'ouverture des marchés contribue à garantir la sécurité de l'approvisionnement, mais les grandes puissances optent pour une autre approche. En décembre 2022, le Canada et ses amis et alliés (Allemagne, Australie, États-Unis,

France, Japon et Royaume-Uni) ont annoncé la constitution de l'Alliance pour des minéraux critiques durables et les pays du Groupe des Sept élaborent actuellement une initiative visant à investir dans la sécurité de l'approvisionnement de ces minéraux critiques. Pour les pays en développement, il pourrait bien s'agir d'un retour à la politique de la guerre froide, lorsque les dirigeants de pays dotés de ressources stratégiques tels que le Zaïre (aujourd'hui République démocratique du Congo) étaient courtisés par l'un ou l'autre camp, avec des conséquences généralement dévastatrices en matière de gouvernance.

**Une action climatique efficace :** Les États-Unis et l'Union européenne ont mis en place un puissant assemblage de politiques industrielles, de subventions et de restrictions commerciales pour inciter les entreprises nationales et étrangères à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Aux États-Unis, la nouvelle loi sur la réduction de l'inflation prévoit 400 milliards de dollars de subventions pour les énergies renouvelables et les véhicules électriques contenant une quantité minimale de pièces nord-américaines. Cette disposition permet déjà aux entreprises américaines de rapatrier leurs investissements aux États-Unis et d'attirer des investisseurs étrangers tels que BMW, Mercedes-Benz, Stellantis et Toyota. L'Union européenne a lancé le « Pacte vert pour l'Europe » et un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (dont l'entrée en vigueur est prévue en octobre 2023), qui impose une « tarification des émissions » sur les importations. Pour les pays en développement, les éléments commerciaux de ces initiatives ressemblent à la « forteresse États-Unis » et à la « forteresse Europe » : les pays riches responsables des émissions les plus dangereuses pour le climat empêchent les autres d'entrer dans les forteresses que leur prospérité leur a permis de bâtir.

**Répondre à une guerre d'agression :** Lorsque la Russie a envahi l'Ukraine, les puissances occidentales indignées ont rapidement mis en place un ensemble de sanctions économiques et commerciales. Toutefois, nombre de pays ne les ont pas rejoints. Plusieurs pays en développement se sont retrouvés confrontés à des problématiques, comme notamment leur dépendance à l'égard de la Russie (en matière de sécurité ou de céréales), le fait qu'ils n'aient pas été consultés sur les sanctions et la crainte qu'un tel régime de sanctions ne se retourne contre eux à l'avenir.

Les nouvelles priorités des grandes puissances accentuent l'incertitude du monde pour les plus petits États et les pays en développement. L'économie mondiale pourrait se diviser en deux blocs rivaux : les conséquences sont modélisées dans des travaux récents de l'OMC qui prévoient des pertes de bien-être (ou des réductions cumulées du revenu réel) pouvant atteindre 12 % dans un certain nombre de régions, les plus prononcées étant observées dans les régions à faible revenu.

Il existe déjà des signes manifestes du découplage économique entre les États-Unis et la Chine (au-delà du



découplage technologique mentionné plus haut). Les investissements directs chinois aux États-Unis ont spectaculairement chuté, passant d'un pic de 46,5 milliards de dollars en 2016 à 4,8 milliards de dollars en 2019. Cela s'explique par les contrôles imposés sur les capitaux entrants par le Comité du gouvernement américain sur les investissements étrangers aux États-Unis et par une forte augmentation des contrôles des capitaux sortants par les autorités chinoises. Plus récemment, bien qu'en 2022 les flux commerciaux entre les États-Unis et la Chine aient atteint un record historique de 690,6 milliards de dollars, le pourcentage de marchandises chinoises dans le total des importations américaines a diminué, tout comme la valeur des marchandises américaines exportées vers la Chine en pourcentage du total des exportations américaines. Il y a peu de temps, un rapport de DHL et de la Stern School of Business faisait état d'une baisse beaucoup moins prononcée des flux transfrontaliers entre la Chine et les alliés des États-Unis. Le découplage pourrait donc être un phénomène plus lent et plus limité dans d'autres parties du monde.

Si les États-Unis et la Chine poursuivent une nouvelle stratégie d'équilibre des forces, tous deux chercheront à renforcer leur pouvoir en exigeant des autres pays une allégeance sans faille. Pour une superpuissance rivale, plus le nombre d'« alliés » est grand, plus le pouvoir de proférer des menaces (économiques ou militaires) est crédible et plus les perspectives de dissuasion sont grandes. Mais pour tous les autres pays, le calcul est différent.

Certains pays peuvent trouver un avantage à s'aligner sur l'un ou l'autre camp. Au cours de la guerre froide, l'Europe occidentale s'est alignée sur les États-Unis et a bénéficié d'un système ouvert fondé sur des règles qui lui a permis de se reconstruire et de connaître la croissance et la démocratie au lendemain de la guerre. Toutefois, la guerre froide a eu d'autres conséquences pour nombre de pays en voie de décolonisation dont les régimes corrompus et répressifs étaient soutenus par les États-Unis ou l'Union soviétique.

Dans le cas d'un certain nombre de pays, il sera plus judicieux de rester non alignés pour renforcer le commerce, l'investissement et la production au niveau régional, en dehors des grandes puissances. Pour reprendre les termes d'un ministre de Singapour, « si nous prenons parti, c'est très déstabilisant, que ce soit pour notre sécurité ou pour notre économie ».

Pour les pays en développement, les incertitudes du système commercial mondial signifient que la plupart d'entre eux voudront négocier les échanges, les investissements, l'aide, les achats d'armes et la sécurité auprès de plusieurs sources. L'Inde et un certain nombre de pays africains, entre autres, dépendent encore largement des armes russes. D'autres dépendent de l'énergie, des produits alimentaires et des engrais russes. S'associer aux sanctions contre la Russie en raison de son invasion illégale leur coûterait cher. Nombre de pays dépendent fortement de l'aide, des

échanges et des investissements chinois et ont actuellement recours aux renflouements de la Chine. Ils ont également besoin de marchés en Europe et en Amérique du Nord.

Le non-alignement pourrait permettre aux pays de sortir leur épingle du jeu dans des situations économiques difficiles dans l'intérêt de leurs populations et de présenter leurs propres valeurs et priorités dans les relations internationales. Singapour, pays non aligné, a refusé de soutenir l'invasion du Timor oriental par l'Indonésie en 1975, s'est opposée à l'invasion de la Grenade par les États-Unis en 1983 et s'oppose à l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

En restant non alignés, les pays pourraient utiliser leur voix collective pour exhorter les grandes puissances mondiales à utiliser (ou même à créer) de nouvelles procédures et institutions multilatérales pour aider le monde à s'y retrouver dans les nouvelles priorités. Cela permettrait non seulement aux pays plus petits et aux pays en développement de se faire entendre, mais aussi aux États plus puissants de ne pas agir au détriment des plus petits.

Actuellement, les grandes puissances définissent et mettent en œuvre leurs nouvelles priorités de manière unilatérale. Si elles se préoccupent de plus en plus d'équilibrer leurs propres intérêts politiques et économiques sans tenir compte des intérêts réciproques à plus long terme, y compris ceux d'autres pays, ces derniers doivent leur rappeler qu'ils ne leur accorderont leur soutien que s'ils sont pris en compte dans le processus.

L'équilibre des pouvoirs dans le monde est instable et l'orientation que prendront les relations entre les États-Unis et la Chine est difficile à appréhender. Leur rivalité s'exacerbe. Toutefois, l'influence qu'ont ces deux pays sur le commerce mondial ne retentit pas seulement sur leurs pouvoirs respectifs, mais aussi sur l'avenir de tous les pays. Le reste du monde ferait bien de se préparer à un certain niveau d'autonomie dans l'intervalle et de rester non aligné pour garantir que les deux superpuissances entretiennent entre elles des relations qui ne mettent pas en péril l'ensemble des autres pays. **FD**

---

**NGAIRE WOODS** est doyenne de la Blavatnik School of Government de l'Université d'Oxford.

### Bibliographie:

- Aiyar, Shekhar, and others. 2023. "Geo-Economic Fragmentation and the Future of Multilateralism." IMF Staff Discussion Note 23/001, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Bateman, Jon. 2022. "US-China Technological "Decoupling": A Strategy and Policy Framework." Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC.
- Horn, Sebastian, Bradley C. Parks, Carmen M. Reinhart, and Christoph Trebesch. 2023. "China as an International Lender of Last Resort." Policy Research Working Paper 10380, World Bank, Washington, DC.
- Lardy, Nicholas R., and Tianlei Huang. 2020. "Despite the Rhetoric, US-China Financial Decoupling Is Not Happening." China Economic Watch, July 2. Peterson Institute for International Economics, Washington, DC.
- World Trade Organization (WTO). 2023. "One Year of War in Ukraine: Assessing the Impact on Global Trade and Development." Assessment note, Geneva.

# **LE COMMERCE FAVORISE L'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES ET LE DÉVELOPPEMENT**

Nadia Rocha et Roberta Piermartini

Le commerce international peut être avantageux pour les femmes, surtout dans les pays en développement, mais ses bénéfices dépendent de la détermination des pouvoirs publics à agir



L'égalité entre les sexes est non seulement un droit fondamental, mais aussi un impératif économique. Un vaste corpus d'études montre qu'il est économiquement avantageux pour la société de tirer pleinement parti des compétences et de la force de travail de l'ensemble de la population, et pas seulement de la moitié de celle-ci. Et il est logique d'un point de vue économique que les hommes et les femmes perçoivent une rémunération à l'avenant. S'agissant des pays en développement, l'argument économique en faveur de l'égalité femmes-hommes a encore plus de poids, et ce, pour deux raisons : les inégalités entre les sexes sont plus prononcées et les bénéfices potentiels de la réduction des disparités entre hommes et femmes sont plus importants.

Comment les pays en développement peuvent-ils donc promouvoir l'égalité entre les sexes ? Le commerce international constitue une piste prometteuse. Il ressort de nos études que le commerce est susceptible de renforcer sensiblement le rôle joué par les femmes dans l'économie, de réduire les inégalités et d'élargir l'accès des femmes aux compétences et à l'éducation. Les pays qui sont ouverts au commerce international ont tendance à afficher une croissance plus rapide, à innover davantage, à améliorer la productivité et à offrir à leurs citoyens un revenu plus élevé et davantage de perspectives.

Pour aider les pays en développement à combler les disparités entre les sexes et à récolter les fruits d'une plus grande égalité et d'une multiplication des opportunités pour les femmes, les économistes comme nous cherchent à mieux comprendre les liens entre l'égalité femmes-hommes et le commerce, et en quoi la politique commerciale a une incidence différente sur les femmes et les hommes. Ce sujet de recherche se heurte à un problème majeur : un manque de données, ventilées par sexe, sur la nature des biens que les femmes consomment, sur leurs professions et sur les secteurs dans lesquels elles travaillent.

## L'incidence du commerce sur les femmes

Un récent rapport de la Banque mondiale et de l'Organisation mondiale du commerce sur les femmes et le commerce s'efforce de combler ce déficit de connaissances. En s'appuyant sur une nouvelle étude et sur de nouvelles données ventilées par sexe, ce document vise à faire avancer la compréhension de la relation réciproque entre le commerce et l'égalité des sexes, et à recenser une série de circonstances dans lesquelles les femmes peuvent tirer profit du commerce. Il fournit aussi un cadre pour déterminer les différents circuits par lesquels le commerce a une incidence sur les femmes en tant que *travailleuses*, au sein du foyer comme sur le lieu de travail ; en tant que *consommatrices* ; et en tant que *décideuses*.

Le rapport confirme que le commerce est bénéfique aux femmes à plusieurs titres.

**Les exportateurs emploient davantage de femmes.** Dans les pays en développement, les femmes représentent 33 % des effectifs des sociétés exportatrices, contre seulement 24 % de ceux des entreprises non exportatrices. De

la même manière, les femmes sont plus présentes dans les entreprises qui font partie des chaînes de valeur mondiales ou comptent des investisseurs étrangers : en moyenne, ces dernières emploient 11 à 12 % de femmes de plus que les autres entreprises (graphique 1).

### **Le commerce augmente les salaires des femmes et peut contribuer à réduire les inégalités économiques.**

La part des femmes dans la masse salariale totale s'accroît parce que les sociétés exportatrices versent de meilleurs salaires et qu'elles recrutent davantage de femmes. Un doublement de la valeur des exportations dans le secteur manufacturier d'un pays porterait la part moyenne des femmes dans la masse salariale de 24 % à environ 30 %. En Afrique, une plus grande liberté du commerce permettrait de combler l'écart de salaire, surtout pour les travailleuses qualifiées. Dans une étude de la Banque mondiale sur l'impact potentiel de la zone de libre-échange continentale africaine, il ressort des modèles que, d'ici à 2035, les salaires des femmes qualifiées et non qualifiées pourraient augmenter de respectivement 4 % et 3,7 % (par rapport au scénario de référence), contre une progression de 3,2 % pour les hommes à tous les niveaux de compétences.

### **Le commerce crée de meilleurs emplois pour les femmes.**

Les travailleurs des pays développés comme émergents ont plus de chances d'occuper des emplois formels, qui sont synonymes de prestations plus élevées, de meilleures formations et d'une plus grande sécurité de l'emploi, s'ils opèrent dans des secteurs qui commercent davantage ou sont plus intégrés dans les chaînes de valeur mondiales. Cet effet est plus prononcé pour les femmes que pour les hommes. Notre étude a montré que 13 % des femmes travaillant dans des secteurs hautement intégrés exercent un emploi informel, contre 20 % dans des secteurs moins intégrés. Pour les hommes, la probabilité d'occuper un emploi informel diminue pour passer de 9,5 % dans les secteurs moins intégrés à 5,0 % dans les secteurs fortement intégrés.

### **L'ouverture commerciale peut augmenter les revenus et la consommation des femmes.**

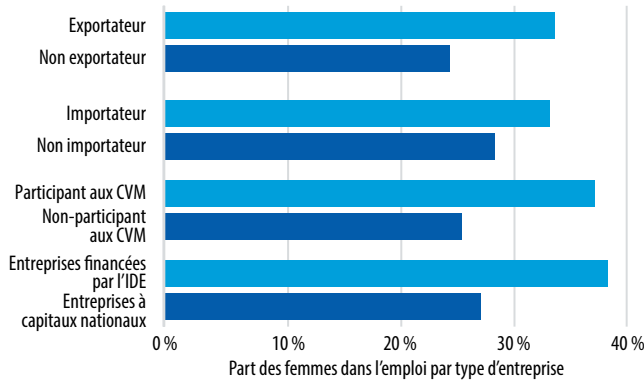
La suppression des droits de douane accroît le revenu réel moyen pour les ménages dirigés par une femme par rapport à ceux ayant un homme à leur tête dans plus des trois quarts des 54 pays en développement étudiés. En moyenne, la hausse du revenu réel découlant de la suppression des droits de douane serait supérieure de 2,5 % pour les ménages dirigés par une femme comparativement à ceux ayant un homme à leur tête. Dans des pays comme le Burkina Faso et le Cameroun, cette progression équivaut à un an de dépenses d'éducation ou de santé.

L'ouverture aux échanges bénéficie donc aux femmes dans les pays en développement puisqu'elle étoffe les secteurs dans lesquels les femmes travaillent, réduit les prix des biens que les femmes consomment et permet aux entreprises plus productives de croître. Compte tenu de l'intensification de la concurrence qui résulte du commerce, il devient aussi plus coûteux de discriminer les femmes, ce

Graphique 1

### Les avantages de l'intégration

La part moyenne de la main-d'œuvre féminine est plus élevée pour les entreprises manufacturières intégrées au commerce mondial.



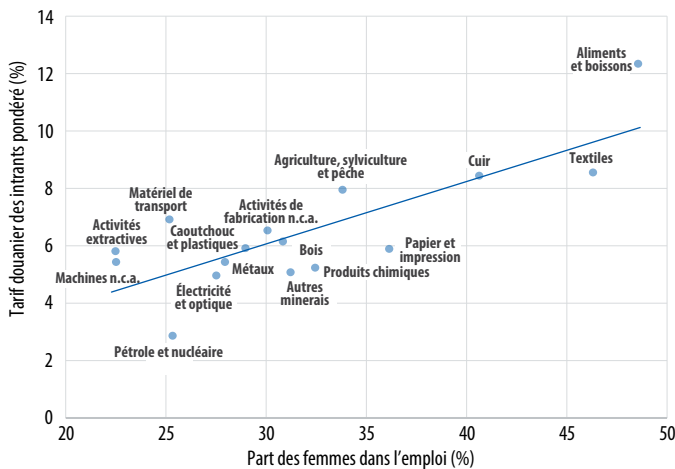
Source : Rocha, N. et D. Winkler. 2019. « Trade and Female Labor Participation: Stylized Facts Using a Global Dataset », Policy Research Working Paper 9098, Banque mondiale, Washington, D.C.

Note : Le graphique illustre les moyennes pondérées par type d'entreprise, le nombre de travailleurs permanents servant de pondération. Les exportateurs sont des entreprises dont les exportations (directes ou indirectes) représentent au moins 10 % du total des ventes. Les importateurs sont des entreprises dont les intrants importés représentent au moins 10 % du total des intrants. Les participants aux chaînes de valeur mondiales (CVM) sont des entreprises qui sont classées à la fois comme exportateurs et importateurs. Les entreprises financées par l'investissement direct étranger (IDE) désignent les entreprises détenues par des intérêts étrangers à hauteur d'au moins 10 %.

Graphique 2

### Les tarifs roses

Les secteurs qui emploient davantage de femmes font face à des droits de douane appliqués aux intrants plus élevés.



Source : Banque mondiale–Organisation mondiale du commerce (2020).

Note : Les tarifs douaniers sont pondérés en fonction des proportions d'intrants au niveau des secteurs à deux chiffres de la Classification internationale type, par industrie, de toutes les branches d'activité économique (CITI), en utilisant la Base de données mondiale des entrées–sorties, <http://www.wiod.org>. Les données tarifaires de la base de données intégrée de l'Organisation mondiale du commerce proviennent du système WITS (World Integrated Trade Solution), <http://wits.worldbank.org>. Activités de fabrication n.c.a. = machines et matériel de fabrication ou pièces pour ce matériel non classés ailleurs.

qui réduit l'écart de salaire et améliore les conditions de travail des femmes.

### Les avantages du commerce

Trois tendances à l'œuvre dans le monde donnent aux femmes des possibilités nouvelles et sérieuses d'augmenter leur poids dans le commerce du XXI<sup>e</sup> siècle et de mieux en récolter les fruits : le développement des échanges de services, la croissance des chaînes de valeur mondiales et l'essor du commerce numérique.

L'activité économique mondiale s'oriente vers les services, qui emploient un pourcentage de femmes plus élevé que des secteurs comme l'agriculture et l'industrie manufacturière. En outre, les échanges de services se développent plus rapidement que ceux de biens, ce qui offre aux femmes davantage de possibilités de commercer. Actuellement, les services créent le plus grand nombre d'emplois, et ce, plus en amont du processus de développement (Ghani et O'Connell, 2014 ; Rodrik, 2016). Selon les statistiques de l'Organisation internationale du Travail, en 2000, 46 % des travailleurs de l'ensemble des secteurs de service étaient des femmes, et cette proportion a atteint quelque 58 % en 2020.

Les chaînes de valeur mondiales créent de meilleurs emplois et multiplient les sources de revenu pour les femmes dans l'ensemble de l'économie. Elles permettent de mieux mettre en relation les micro et petites entreprises et les petites exploitations agricoles dirigées par des femmes avec les marchés internationaux. Pour les femmes travaillant dans les chaînes de valeur mondiales, la probabilité de faire partie de la population active formelle est plus élevée de 10 points de pourcentage par rapport aux femmes opérant dans des secteurs qui ne sont pas fortement intégrés à ces chaînes.

L'essor des services numériques ouvre une autre possibilité pour les femmes des pays en développement. Les technologies numériques permettent aux femmes de surmonter des obstacles allant d'un accès limité au financement et à l'éducation à une mobilité et à une flexibilité restreintes. Dans les pays développés ou en développement, les plateformes numériques ont constaté une augmentation sensible du nombre d'entreprises détenues par des femmes au fil des années. Par exemple, environ la moitié des entrepreneurs sur les plateformes Alibaba sont des femmes, contre un quart pour tous les entrepreneurs en Chine. En outre, la montée en puissance du commerce en ligne dans les services d'éducation et de santé améliore l'accès des femmes à ces services et offre de meilleures perspectives d'emploi dans des secteurs où les femmes sont moins discriminées.

## Rééquilibrer les mesures

Cependant, ces tendances ne sont à elles seules pas suffisantes pour combler les disparités entre les sexes. Les pays en développement doivent mettre en œuvre des réformes de grande ampleur pour aider les femmes à vaincre les discriminations. Les dirigeants politiques doivent corriger les mesures tarifaires qui désavantagent les femmes. En moyenne, les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre féminine, par exemple les aliments et boissons, et le textile et l'habillement, sont soumis à des droits de douane plus élevés sur les facteurs de production (graphique 2). Par conséquent, les productrices déboursent davantage pour se procurer leurs intrants et subissent des restrictions plus sévères sur leurs exportations que leurs pairs masculins. En Inde, ce « tarif rose » représente 6 points de pourcentage (Mendoza, Nayyar et Piermartini, 2018).

Des mesures non tarifaires, par exemple des normes de produits et des mesures réglementaires, peuvent aussi affecter davantage les femmes que les hommes. Comme ces mesures constituent souvent un coût fixe dans les échanges, la charge est plus lourde pour les petites et moyennes entreprises, souvent détenues par des femmes, qu'elle ne l'est pour les grandes entreprises. Les petits exportateurs sont en outre dépourvus d'équipes spécialisées pour gérer le processus commercial et, comme ils exportent rarement ou par petits lots, sont particulièrement exposés aux coûts de procédures administratives complexes. Il existe d'autres obstacles, dont un accès restreint aux crédits commerciaux et un risque plus élevé d'extorsion et de harcèlement physique à la frontière.

Une coopération internationale dans des domaines stratégiques, par exemple la politique commerciale pour combler les disparités femmes-hommes en matière de droits de douane et la facilitation des échanges pour simplifier les normes réglementaires relatives aux biens qui traversent les frontières, renforcerait l'égalité entre les sexes sans cibler expressément les femmes. Des mesures visant à améliorer l'accès à l'éducation, aux ressources financières, aux technologies numériques et à l'information peuvent aussi aider les femmes à maximiser les avantages du commerce. Ces mesures doivent être bien pensées, coordonnées et complémentaires dans l'optique de lever les obstacles concrets auxquels se heurtent les femmes (comme les contraintes horaires et une faible mobilité géographique en raison des tâches supplémentaires que la société leur impose du fait de leur statut au sein de la famille).

## Pandémie et tensions géopolitiques

Les recommandations du rapport sont essentielles pour éclairer les dirigeants politiques, alors que les pays se remettent des perturbations économiques provoquées par la pandémie et font face aux conséquences de tensions géopolitiques, dont la guerre en Ukraine. En 2020, la crise due à la pandémie a détruit 4,2 % des emplois occupés par des

femmes à l'échelle mondiale (soit une perte de 54 millions d'emplois), contre 3 % de ceux occupés par des hommes (soit une perte de 60 millions d'emplois). La perte de revenus pour les femmes s'est aussi élevée à 800 milliards de dollars, chiffre qui ne tient pas compte des pertes de salaires versés au titre d'emplois informels, dans lesquels les femmes ont tendance à être surreprésentées. La pandémie a eu des effets disproportionnés sur les secteurs qui tendent à employer davantage de femmes, et les femmes ont fait les frais des fermetures de centres de garde d'enfants et d'établissements scolaires en raison de leurs plus grandes responsabilités familiales (Landivar *et al.*, 2020), même si le télétravail a allégé cette charge. Grâce à un surcroît d'investissements dans les technologies numériques, encouragé par la pandémie, les femmes seront plus en mesure de tirer parti du commerce à l'avenir.

La récente montée des pressions protectionnistes, la réorganisation des chaînes de valeur mondiales et les tensions géopolitiques sont autant de facteurs qui menacent de réduire à néant les progrès en matière d'égalité entre les sexes accomplis jusqu'à présent. L'ouverture commerciale sera indispensable pour parvenir à une reprise économique qui n'exclut pas les femmes.

Si le commerce a eu un impact globalement positif sur les femmes et est susceptible d'ouvrir d'autres possibilités, les perturbations y afférentes pénaliseront certains secteurs et travailleurs sachant que les avantages comparatifs évoluent. Des politiques du marché du travail complémentaires aideraient les femmes des pays en développement à acquérir de nouvelles compétences ou à s'installer sur de nouveaux sites où les débouchés sont plus nombreux. Pour élaborer de telles politiques, les pouvoirs publics auront besoin d'autres études concernant l'incidence du commerce sur les femmes. Pour produire des rapports de ce type, il faudra davantage de données ventilées par sexe. **FD**

**NADIA ROCHA** est économiste principale au pôle mondial d'expertise en macroéconomie, commerce et investissement de la Banque mondiale. **ROBERTA PIERMARTINI** est cheffe de l'analyse des coûts commerciaux à l'Organisation mondiale du commerce.

## Bibliographie :

Ghani, E., and S. D. O'Connell. 2014. "Can Service Be a Growth Escalator in Low-Income Countries?" Policy Research Working Paper 6971, World Bank, Washington, DC.

Landivar, L., L. Ruppner, W. Scarborough, and C. Collins. 2020. "Early Signs Indicate That COVID-19 Is Exacerbating Gender Inequality in the Labor Force." *Socius* 6: 1–3.

Mendoza, A., G. Nayyar, and R. Piermartini. 2018. "Are the 'Poor' Getting Globalised?" In *Trade and Poverty Reduction: New Evidence of Impacts on Developing Countries*. World Bank and World Trade Organization.

Rodrik, D. 2016. "Premature Deindustrialization." *Journal of Economic Growth* 21 (1): 1–33.

World Bank and World Trade Organization (World Bank–WTO). 2020. *Women and Trade: The Role of Trade in Promoting Gender Equality*. Washington, DC: World Bank. [https://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/women\\_trade\\_pub2807\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/women_trade_pub2807_e.htm).

# LA MONDIALISATION ATTEINT UN PIC

Les échanges commerciaux stagnent et les restrictions se multiplient, signalant une nouvelle ère pour la mondialisation

**LA LIBRE CIRCULATION DES BIENS**, des services, des capitaux, des personnes et des idées par-delà les frontières engendre une plus grande intégration économique. Mais la mondialisation, tendance qui amène toutes ces choses à circuler de plus en plus librement entre les pays, a connu des hauts et des bas au fil du temps et, plus récemment, a atteint ce qui semble être un pic momentané.

L'ouverture aux échanges commerciaux (somme des exportations et des importations de tous les pays par rapport au PIB mondial) est un des indicateurs utilisés pour évaluer la mondialisation. Si on analyse les données de ces 150 dernières années, on peut clairement distinguer les principales phases de la mondialisation.

Comme l'indiquent les graphiques, l'indice plafonne au niveau mondial depuis 2008 et a reculé pour certaines des plus grandes puissances économiques. Dans le même temps, on note que les restrictions commerciales ont augmenté significativement dans le monde entier au cours des dernières années.

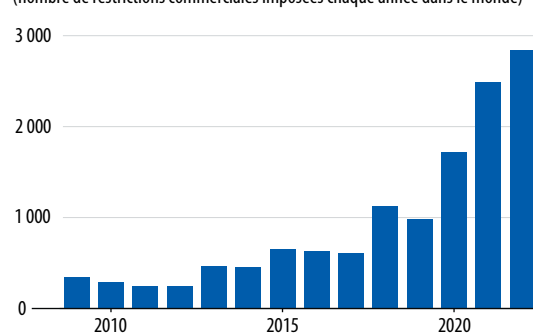
Ces tendances, qui n'augurent rien de bon pour l'avenir de la mondialisation, se sont amplifiées cette année alors que les décideurs s'efforcent de comprendre et de gérer la fragmentation géoéconomique qui menace de se creuser.

Cela s'explique par la montée des tensions commerciales entre les deux plus grandes puissances économiques, les États-Unis et la Chine, et par un événement plus récent,

l'invasion de l'Ukraine par la Russie, qui a considérablement perturbé les flux financiers, alimentaires et énergétiques sur toute la planète. En outre, la COVID-19 a poussé les décideurs à mettre davantage l'accent sur la sécurité économique et sur le renforcement de la résilience des chaînes d'approvisionnement, qui se sont révélées vulnérables dans de nombreux pays lors de la pandémie. [FD](#)

## Multiplication des restrictions

(nombre de restrictions commerciales imposées chaque année dans le monde)



Source : Global Trade Alert.

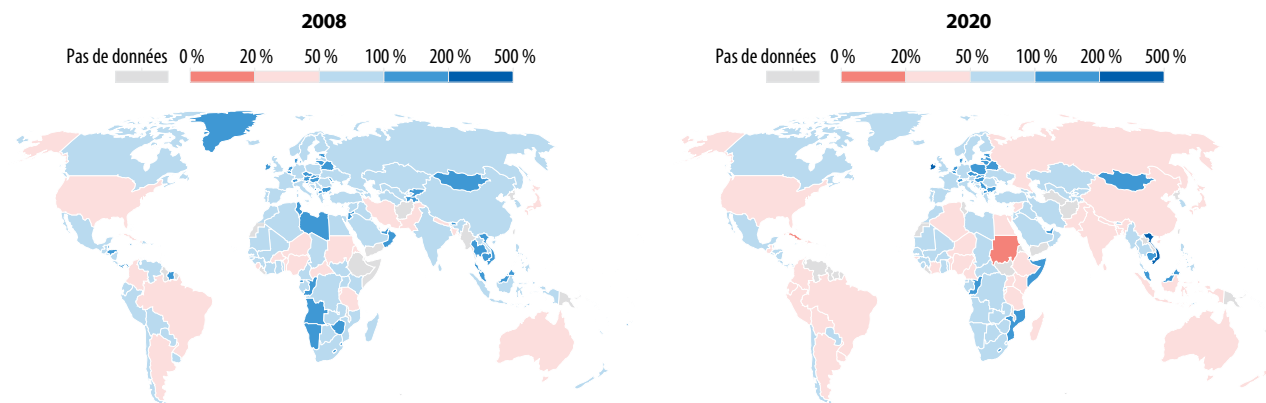
Note : Inclut les restrictions sur les biens, les investissements et les services.

**ANDREW STANLEY** est membre de l'équipe de rédaction de *Finances & Développement*.

## Repli du commerce

Dans de nombreux pays, l'ouverture aux échanges commerciaux a reculé depuis la crise financière mondiale de 2008, y compris pour certaines des plus grandes puissances économiques mondiales.

(somme des exportations et des importations en pourcentage du PIB)



Sources : Banque mondiale ; Organisation de coopération et de développement économiques ; Our World in Data.

Note : Recouvre à la fois les biens et les services. Les frontières, couleurs et autres informations figurant sur la carte n'impliquent, de la part du FMI, aucun avis sur le statut juridique d'un territoire, ni aucun aval de ses frontières.

## Les ères de la mondialisation

L'histoire de la mondialisation est composée de cinq grandes périodes, elles-mêmes caractérisées par différentes configurations du pouvoir économique et financier, ainsi que par différents modèles et mécanismes régissant les liens économiques et financiers entre les pays.

### 1870–1914 : industrialisation

L'ère de l'industrialisation est une période où le commerce mondial, dominé par l'Argentine, l'Australie, le Canada, les États-Unis et l'Europe, repose sur l'étalement-or. Elle s'appuie sur les progrès réalisés dans le domaine des transports, qui permettent de réduire les coûts et d'augmenter les volumes des échanges commerciaux.

### 1945–1980 : taux de change fixes

Pendant l'ère de Bretton Woods, les États-Unis deviennent la puissance économique dominante, et le dollar, alors indexé à l'or, soutient un système où d'autres taux de change sont rattachés au billet vert. La reprise d'après-guerre et la libéralisation des échanges stimulent un essor économique rapide en Europe, au Japon et dans les pays en développement, et de nombreux pays assouplissent les contrôles des mouvements de capitaux. Cependant, la politique budgétaire et monétaire expansionniste des États-Unis, portée par les dépenses sociales et militaires, met finalement en péril la viabilité du système. Les États-Unis mettent fin à la convertibilité dollar-or au début des années 70 et de nombreux pays passent aux taux de change flottants.

### 1914–1945 : guerres et protectionnisme

L'entre-deux-guerres voit un renversement spectaculaire de la mondialisation en raison des conflits internationaux et de la montée du protectionnisme. Malgré la volonté de la Société des Nations de favoriser le multilatéralisme, le commerce se régionalise en raison de l'instauration de barrières commerciales et de l'effondrement de l'étalement-or au profit de zones monétaires.

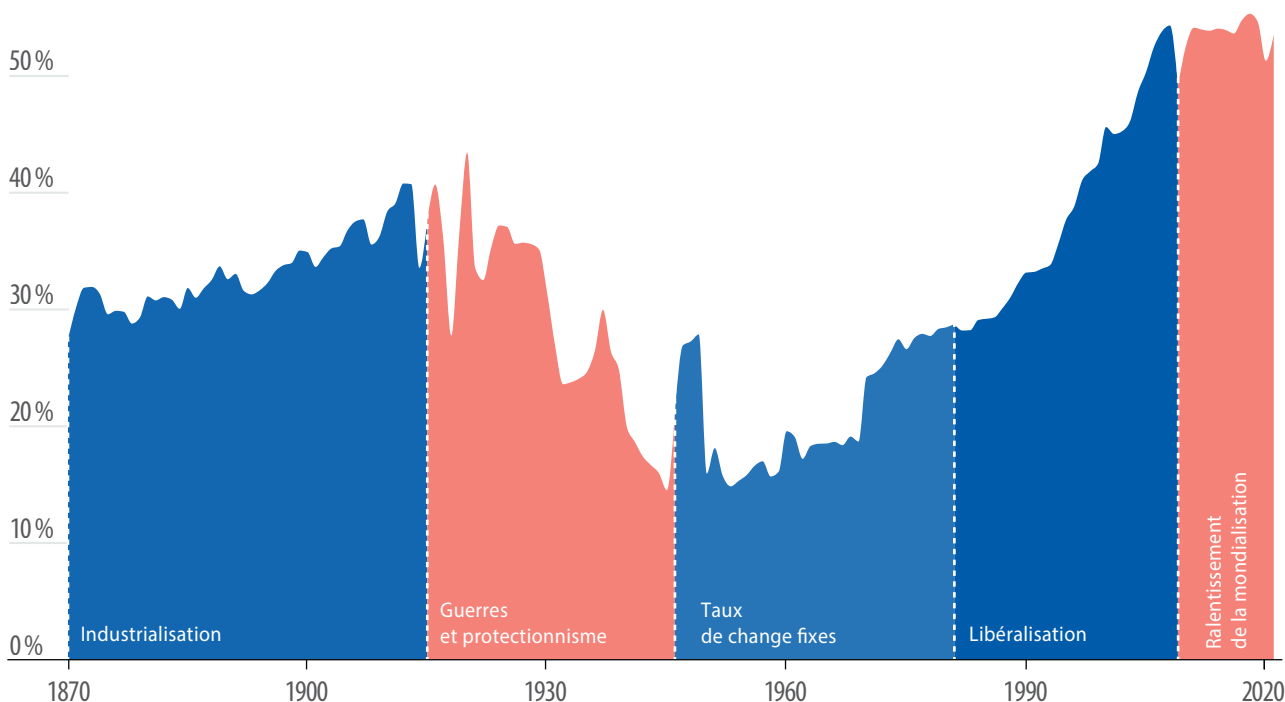
### 1980–2008 : libéralisation

Cette période est marquée par la suppression progressive des barrières commerciales en Chine et dans d'autres grands pays émergents et par une coopération économique internationale sans précédent, avec notamment l'intégration de l'ancien bloc soviétique. L'Organisation mondiale du commerce, créée en 1995, surveille les accords commerciaux, sert de cadre de négociation et veille au règlement des différends entre les pays. Les flux de capitaux internationaux explosent, augmentant la complexité et l'interdépendance du système financier mondial.

### 2008–2021 : ralentissement de la mondialisation

Le relâchement qui a suivi la crise financière mondiale s'est caractérisé par un ralentissement prolongé du rythme des réformes du commerce et par un affaiblissement du soutien politique au libre-échange dans un contexte de plus en plus marqué par les tensions géopolitiques.

### Somme des exportations et des importations en pourcentage du PIB



Sources : Banque mondiale ; base de données macrohistoriques Jordà-Schularick-Taylor ; base de données Penn World Table version 10.0 ; Peterson Institute for International Economics ; calculs des services du FMI.

Note : La composition de l'échantillon varie dans le temps. Le concept qui décompose la mondialisation en différentes ères est basé sur les travaux de Douglas Irwin, du Peterson Institute for International Economics.

# La guerre des subventions

La coopération et la convergence de vues pourraient apaiser les tensions commerciales

Elizabeth Van Heuvelen



ILLUSTRATION : ISTOCK / RASTUDIO

**LA MULTIPLICATION DES SUBVENTIONS** octroyées par certaines grandes puissances économiques a fortement avivé les tensions commerciales à l'échelle mondiale. L'adoption de nouvelles subventions, de droits compensateurs et de mesures législatives telles que la loi sur la réduction de l'inflation (États-Unis), le plan industriel du pacte vert (Union européenne) et la stratégie « Made in China 2025 » font craindre une guerre des subventions, c'est-à-dire une concurrence entre pays subventionnaires qui conduirait à un nivellement par le bas.

Cette inquiétude a été exacerbée par l'effet d'entraînement des subventions versées par un grand bloc commercial, d'autres pays ayant été ainsi incités à lui emboîter le pas en l'espace de seulement six mois. Pour atténuer et enrayer cette dynamique préoccupante, il est important de comprendre les craintes et les objectifs qui sous-tendent ces actions. Qu'est-ce qui motive les pouvoirs publics à subventionner l'économie nationale ? Quels problèmes les subventions peuvent-elles causer ? Et comment prévenir une guerre généralisée des subventions ?

## Pourquoi les pouvoirs publics versent-ils des subventions ?

Une subvention consiste en un transfert de ressources publiques à une entité du pays concerné sans contribution équivalente en retour. Les subventions peuvent prendre de nombreuses formes, dont des subventions directes aux entreprises du pays, des incitations fiscales ou des conditions de financement favorables. Les pouvoirs publics les octroient pour atteindre divers objectifs, lesquels déterminent les conditions de subventionnement.

Un État peut octroyer une subvention pour atteindre un objectif stratégique national ou bénéficier d'un avantage concurrentiel sur les marchés internationaux. Mentionnons les subventions à la production dans les secteurs de haute technologie tels que l'aérospatiale et les télécommunications, que les autorités peuvent octroyer pour garantir les chaînes d'approvisionnement ou assurer leur prévisibilité, ou encore pour protéger d'autres intérêts liés à la sécurité nationale.

Dans certains cas, la subvention n'est pas clairement motivée et peut être le fruit d'activités de lobbying ou de pressions politiques. Elle peut également être dictée par des objectifs compréhensibles des politiques publiques dans divers secteurs allant de la santé aux changements climatiques, tels que la nécessité de corriger les défaillances du marché ou de répondre à une situation d'urgence nationale. Les subventions publiques à la fabrication de vaccins contre la COVID-19, qui visaient à remédier aux contraintes de capacité, en sont un exemple récent. Quelle qu'en soit la raison d'être, une subvention mal conçue qui a des effets préjudiciables sur d'autres pays peut donner lieu à des mesures de rétorsion.

## En quoi les subventions posent-elles problème ?

Suivant l'argument économique classique avancé contre le subventionnement, cette pratique entraîne un manque de cohérence entre les prix et les coûts de production. Ce faisant, les subventions peuvent avoir un effet de distorsion du marché, faire obstacle à l'efficacité et détourner les ressources vers des utilisations moins productives. Les subventions qui avantagent une entreprise en particulier peuvent étouffer l'innovation et forcer des entreprises efficaces à sous-traiter ou à se retirer complètement du marché, ce qui peut réduire la productivité globale. Elles ouvrent également la voie à un comportement de recherche de rente, c'est-à-dire des activités qui visent à contrôler la distribution des ressources économiques afin d'obtenir des résultats positifs pour des individus et non pour la société, et elles nuisent aux pays qui ne peuvent pas se permettre de subventionner.

Les subventions peuvent également favoriser des pratiques qui vont à l'encontre de l'intérêt général et ont des effets préjudiciables sur l'environnement et la santé. Par exemple, selon des économistes du FMI, le monde aurait pu réduire les émissions de carbone de 28 % et les décès attribuables à la pollution de l'air de 46 % si les décideurs avaient accepté de remplacer le subventionnement des combustibles fossiles par une tarification efficace du carbone.

Mais c'est surtout pour les relations commerciales que les subventions sont source de tension. Premièrement, les



subventions peuvent fausser les décisions en matière de commerce et d'investissement prises dans d'autres pays, notamment lorsqu'elles comportent des dispositions discriminatoires telles que l'obligation d'utiliser des intrants entièrement ou en grande partie d'origine nationale pour la fabrication d'un produit. Par exemple, si le pays A accorde des crédits d'impôt aux acheteurs d'un article dont tous les composants sont d'origine nationale, cette mesure donnera probablement des résultats inefficaces sur le plan économique : il se peut que les fabricants reconfigurent les chaînes d'approvisionnement pour donner la priorité aux partenaires nationaux ; que les producteurs étrangers délocalisent leur activités de production dans le pays A ; ou encore que les consommateurs du pays A en viennent à privilégier de manière injustifiée les articles produits dans ce pays.

Deuxièmement, les subventions amoindrissent largement les avantages résultant des négociations sur les droits de douane et l'accès aux marchés qui ont été menées dans le cadre d'accords régionaux et multilatéraux. Cet effet est le plus souvent observé lorsque les subventions restreignent l'accès qui avait été amélioré par des réductions tarifaires. Au fil du temps, cela peut renforcer le sentiment que le commerce est inéquitable, et l'appui au commerce dans la population pourrait ainsi faiblir.

Troisièmement, les subventions peuvent donner l'impression aux partenaires commerciaux que les pouvoirs publics encouragent la concurrence déloyale, ce qui pourrait pousser à réagir en conséquence. Pour reprendre l'exemple précédent, le pays B, l'un des principaux partenaires commerciaux du pays A, constate que ses entreprises qui fabriquent les mêmes articles que ceux qui sont subventionnés par le pays A sont lésées par ces importations bon marché en provenance de ce pays ; il pourrait alors imposer des droits compensateurs afin de neutraliser les effets des subventions. Il pourrait également subventionner la production de ces articles sur son territoire et introduire des mesures similaires à celles du pays A. Ces réactions pourraient inciter le pays A à prendre des mesures de rétorsion, ce qui conduirait à une escalade de la guerre des subventions.

### Les règles internationales peuvent-elles être utiles ?

L'accord sur les subventions et les mesures compensatoires (accord SMC) et l'accord sur l'agriculture de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) offrent une base solide pour l'établissement de règles applicables aux subventions ayant une incidence sur le commerce des marchandises. L'accord SMC, par exemple, définit les subventions, y compris celles qui sont interdites (telles que les subventions à l'exportation et les subventions subordonnées à la teneur en éléments locaux) et celles qui peuvent être contestées en raison de leurs effets préjudiciables sur un autre pays. Il oblige les pays à notifier certaines subventions à l'OMC et prévoit des mesures correctives unilatérales et multilatérales, y compris

des mesures compensatoires et le recours au mécanisme de règlement des différends de l'OMC.

L'accord SMC présente toutefois d'importantes lacunes. L'une des principales est que certains types d'intervention publique, y compris les subventions accordées aux entreprises publiques ou octroyées par celles-ci, ne sont pas automatiquement considérées comme des « subventions » suivant la définition actuelle qu'en donne l'OMC. Ce type d'intervention peut inclure l'octroi d'un financement à des conditions favorables pour l'acquisition de terrains ou d'équipements à des entreprises publiques qui produisent des biens destinés à l'exportation. Certains pays s'interrogent sur l'application aux entreprises publiques des règles régissant les subventions, et ont intégré dans des accords commerciaux récents des mesures visant à limiter les comportements ayant des effets de distorsion du marché. Parmi ces accords figurent l'accord de partenariat transpacifique global et progressiste et l'accord conclu entre le Canada, les États-Unis et le Mexique. Il arrive également que certains pays omettent de notifier à l'OMC les subventions qu'ils introduisent, une situation qui a contribué à un manque de transparence et a suscité la méfiance.

Les règles ne représentent toutefois qu'une partie de l'équation. En raison du manque d'informations, les responsables politiques ont du mal à prendre des décisions éclairées sur le recours aux subventions. Par exemple, aucune analyse exhaustive des subventions et de leurs effets n'a été réalisée. Au niveau international, il existe peu de lignes directrices sur les mesures à prendre pour améliorer les subventions et limiter les retombées négatives sur les autres pays. L'absence de ces informations restreint les moyens d'actions dont disposent les autorités nationales.

### Peut-on mettre fin à une guerre de subventions ?

Le contexte actuel est difficile. Depuis 2010, il y a de plus en plus de différends concernant des subventions et d'enquêtes en matière de droits compensateurs à l'OMC. Avec la multiplication des subventions publiques, il semble probable que le jeu des représailles entre grands pays concurrents se poursuivra.

Mais il est peut-être possible d'échapper à cette dynamique dangereuse. Une communication récente, présentée conjointement par quatre organisations internationales, dont le FMI, qui s'intitule « Subsidies, Trade, and International Cooperation » (Subventions, commerce et coopération internationale), propose des moyens d'accroître la transparence, d'améliorer les analyses et de renforcer la coopération afin que les subventions soient mieux conçues et que leurs effets préjudiciables soient limités. La coopération et la convergence de vues contribueraient grandement à réduire les tensions et à apporter l'ouverture et la prévisibilité dont le commerce mondial a tant besoin. **FD**

**ELIZABETH VAN HEUVELEN** est économiste au département de la stratégie, des politiques et de l'évaluation du FMI.



## Des partenariats en faveur des réfugiés

*Pour Filippo Grandi (HCR), les solutions à long terme à la question des réfugiés vont au-delà de l'aide humanitaire*

**POUR ASSURER LA STABILITÉ FINANCIÈRE**, on ne peut se contenter de gérer l'inflation, les taux d'emploi et les dépenses ; on doit aussi comprendre l'incidence de ces facteurs sur des personnes qui se trouvent dans des lieux et des contextes différents. Dans un entretien accordé à Bruce Edwards, de la rédaction de *Finances & Développement*, Filippo Grandi, Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, explique comment des partenariats stratégiques entre économistes et personnel humanitaire peuvent soutenir les millions de personnes déplacées de force et asseoir la reprise économique sur des fondements plus solides.

**F&D : Quelle est la situation des réfugiés dans le monde et comment expliquez-vous la forte augmentation de leur nombre, en particulier au cours de la dernière décennie ?**

**FG :** Le nombre de réfugiés a très fortement augmenté. Il y a dix ans, on comptait une quarantaine de millions de personnes déplacées de force, y compris les réfugiés, dans le monde. Leur nombre est actuellement de 103 millions et ne cesse de

croître. J'y vois l'incapacité du monde d'aujourd'hui à faire la paix. La multiplication des conflits est la principale cause des déplacements de population. Bien entendu, il convient d'analyser cette situation dans un contexte plus large, au regard d'autres facteurs (économie, inégalités, démographie et changements climatiques), qui expliquent la complexité croissante des mouvements de population.

L'organisation que je dirige, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), est spécifiquement chargée de protéger les réfugiés, c'est-à-dire les personnes qui fuient la violence, la guerre ou les persécutions, et de contribuer à la recherche de solutions en leur faveur. Nous aidons de plus en plus des déplacés internes, c'est-à-dire des personnes qui ont fui sans quitter leur pays.

**F&D : Jour après jour, comment le HCR détermine-t-il sur quoi il concentrera son attention et ses ressources ?**

**FG :** Nous mettons à profit notre savoir-faire là où nous pouvons être le plus utiles auprès des réfugiés, non seulement dans les situations-types, comme en Ukraine, et les situations qui s'étirent sur une plus longue période, comme celles des réfugiés afghans et syriens, mais aussi là où des facteurs en interaction sont à l'origine de mouvements de population. Par exemple, les nombreux points du monde où les changements climatiques se conjuguent avec des conflits, exacerbant les tensions existantes et entraînant de nouveaux déplacements, comme dans la Corne de l'Afrique ou au Sahel, et certaines parties de l'Amérique centrale et de l'Asie du Sud.

N'oublions pas que la nature peut aussi souffrir des déplacements de personnes : pensons à la déforestation ou

à l'épuisement des ressources en eau après d'importants mouvements de population. En pareil cas, le FMI et nous-mêmes pouvons aider les pouvoirs publics à élaborer des politiques pour faire face aux déplacements.

Notre organisation est à l'œuvre dans 137 pays et compte sur un effectif d'environ 20 000 personnes. Nous travaillons avec de nombreux partenaires, notamment des ONG locales et internationales, d'autres organismes onusiens ainsi que des institutions financières ou de développement. Nos dépenses annuelles se sont élevées à quelque six milliards de dollars au cours des dernières années et ont été presque entièrement financées par des contributions volontaires. Nous peinons à trouver des fonds dans un monde où les ressources font l'objet d'une vive concurrence. Pour répondre à cette demande croissante, nous souhaitons forger d'autres partenariats, non seulement avec des entités qui se consacrent exclusivement à l'aide humanitaire, mais aussi avec des acteurs du développement.

**F&D : Dans quelle mesure collaborez-vous habituellement avec des institutions financières ?**

**FG :** C'est un domaine de coopération qui ne cesse de croître. En 2018, les Nations Unies ont adopté deux pactes mondiaux, l'un sur les réfugiés et l'autre sur les migrations sûres, ordonnées et régulières. Il s'agit de deux questions distinctes, même si elles se recoupent souvent, comme je l'ai déjà mentionné. Le HCR est responsable du pacte sur les réfugiés, qui, en particulier, sert de boîte à outils aux États pour les aider à faire face au phénomène des réfugiés. Suivant le pacte, les meilleures interventions ne devraient plus se limiter à l'action humanitaire, en particulier lorsque l'afflux de réfugiés est important. Les personnes qui fuient en grand nombre auront toujours besoin de nourriture, de médicaments, d'abris et de soins immédiats. Cependant, on a tôt fait d'être confronté aux besoins à moyen et à long terme, par exemple l'éducation, des soins de santé de qualité et les moyens d'existence. L'aide humanitaire n'est pas particulièrement adaptée à l'optique à long terme, c'est pourquoi nous souhaitons nous associer à des organisations de développement.

Nous avons pris d'importantes mesures de concert avec la Banque mondiale. Il y a quelques années, la Banque a mis des instruments financiers à la disposition des pays à faible revenu et, séparément, des pays à revenu intermédiaire par le biais de l'Association internationale de développement, afin de les aider à accueillir un grand nombre de réfugiés. Notre objectif consiste à travailler en parallèle avec la Banque mondiale afin de régler, par exemple, les questions de l'intégration des réfugiés dans les systèmes d'éducation et de santé et de l'amélioration des moyens d'existence, des possibilités économiques et du soutien global aux communautés qui accueillent des réfugiés.

Nous travaillons également avec des organismes bilatéraux de développement et d'autres banques régionales. Le FMI a certes une mission différente, mais il devient de plus en plus un interlocuteur important dans le cadre de cette initiative. À cette fin, nous avons détaché une personne auprès du FMI pour le conseiller sur les questions liées aux déplacements forcés dans le cadre de ses activités.

**F&D : Dans quelle mesure les opérations du HCR sont-elles vulnérables face aux tendances économiques mondiales, telles que la forte inflation ?**

**FG :** Trois facteurs nous rendent vulnérables. Premièrement, l'inflation entraîne une augmentation des coûts. Du point de vue de la logistique de la sécurité, nous menons des opérations très coûteuses dans des endroits comme l'Afghanistan et le Nord-ouest de la Syrie. Deuxièmement, l'aide humanitaire a augmenté au niveau mondial, mais n'a pas suivi la croissance des besoins.

Troisièmement et surtout, compte tenu des pressions économiques et des risques accrus, les populations déplacées, qui sont les personnes pour lesquelles nous travaillons, et les communautés d'accueil sont plus fragiles et ont besoin d'être plus soutenues. Dans bien des pays, le nombre élevé de réfugiés a une incidence macro-économique. Nous aimerions que le FMI en tienne compte dans le cadre des activités qu'il mène dans les pays d'accueil des réfugiés et qu'il nous aide à démontrer que l'intégration des réfugiés est économiquement très bénéfique pour ces pays et leur société.

**F&D : Comment travaillez-vous dans les pays où le contexte est extrêmement difficile ?**

**FG :** Nous venons en aide à des personnes vulnérables, qui se trouvent parfois dans des situations extrêmement précaires. Par exemple, nos opérations sont plus complexes dans les pays ou territoires contrôlés par des entités non reconnues par la communauté internationale, comme l'Afghanistan, ou dans des pays visés par des sanctions.

Nous faisons valoir auprès des parties prenantes et des donateurs que notre présence dans ces pays est essentielle. Nous n'y sommes pas pour reconnaître ou soutenir un gouvernement ou une institution. Nous sommes là pour aider les gens, et à cette fin, nous devons traiter avec toutes les entités et tous les gouvernements, indépendamment des considérations de politique internationale. Parfois, il est même difficile d'acheminer des ressources financières sur le terrain, mais il existe des dispositifs qui le permettent. En Afghanistan, par exemple, grâce à des dérogations appropriées aux sanctions, nous avons pu recevoir des ressources suffisantes pour mener des opérations humanitaires indispensables à la survie de millions de personnes.

**F&D : Vous avez travaillé dans certains des endroits les plus difficiles du monde. Comment en êtes-vous venus à exercer ces fonctions ?**

**FG :** Je suis dans ce domaine depuis près de 40 ans. J'étais très jeune lorsque j'ai commencé à travailler comme volontaire en Thaïlande. C'était encore la Guerre froide. La Thaïlande était une frontière entre les deux blocs et accueillait donc des réfugiés des pays indochinois. J'ai travaillé comme volontaire pour une ONG, et c'est là que tout a commencé. Je ne dirais pas que c'est le fruit du hasard. J'ai toujours eu le désir de travailler au niveau international et de faire œuvre utile auprès des gens ; la volonté et la chance aidant, ces deux vocations se sont conjuguées dans un même cheminement. **FD**

*Cet entretien, diffusé dans un podcast le 23 mars 2023, a été modifié par souci de concision et de clarté.*

# LE VIEILLISSEMENT, VÉRITABLE BOMBE DÉMOGRAPHIQUE

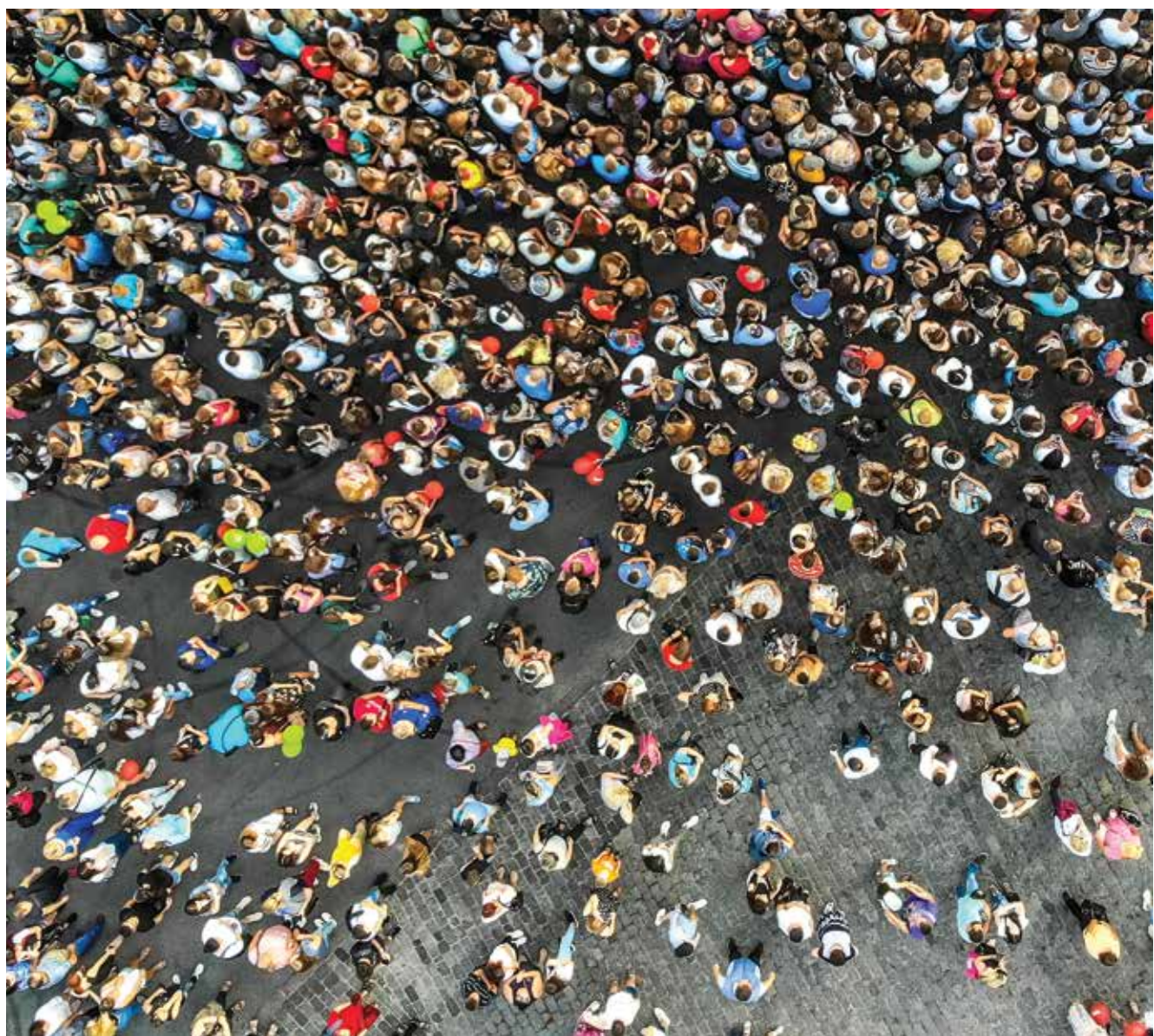


PHOTO : ADOBESTOCK/IDMYTRO

Le vieillissement de la population est la principale tendance démographique mondiale ; la pandémie peut nous apprendre comment s'y préparer

David E. Bloom et Leo M. Zucker

La population mondiale totale a franchi la barre des 8 milliards le 15 novembre 2022. Le passage de 7 à 8 milliards a pris à peine douze ans, réveillant les vieilles peurs suscitées par l'accroissement rapide de la population : pénuries alimentaires, chômage endémique, épuisement des ressources naturelles, dégradation incontrôlée de l'environnement, etc.

Or le défi démographique le plus redoutable auquel le monde fait face n'est plus la croissance de la population, mais son vieillissement. Une préparation soigneuse, combinant modification des comportements, investissements dans le capital humain et les infrastructures, réformes des politiques et des institutions et innovations technologiques, peut permettre aux pays de relever le défi et tirer parti des possibilités offertes par l'évolution démographique.

Le spectre d'une population mondiale devenue une bombe a fait long feu en réalité, ou plutôt s'est dissipé naturellement. Le taux d'accroissement de la population mondiale a considérablement ralenti dans les dernières décennies et devrait continuer sur cette lancée (graphique 1). Même si l'Inde détrône la Chine et devient le pays le plus peuplé de la planète, son taux annuel moyen d'accroissement devrait s'établir à 0,7 % pour la période 2020–40 et serait donc inférieur à la moyenne mondiale (0,8 %) et juste deux fois moins élevé qu'entre 2000 et 2020. En outre, d'après les projections actuelles de l'Organisation des Nations Unies, le nombre de pays enregistrant un recul annuel de leur population devrait augmenter, pour passer de 41 en 2022 à 88 en 2050 (Chine incluse systématiquement).

### Tendance mondiale dominante

La pandémie n'a fait varier que légèrement la taille et la croissance de la population, malgré un bilan estimé à 15 millions de décès directement et indirectement liés à la COVID-19 et une baisse de presque deux ans de l'espérance de vie dans le monde pendant les deux premières années de la crise (DESA, 2022). Bien qu'elle ait accentué les inégalités et peut-être créé de nouvelles charges économiques associées aux symptômes du « COVID long », les effets de la pandémie sur la fécondité restent incertains.

Les taux d'accroissement de la population varient considérablement selon les pays, les groupes de revenu et les régions géographiques. Le rythme est disproportionnellement élevé dans les pays à faible revenu et en Afrique et disproportionnellement bas dans les pays à revenu intermédiaire et plus encore dans les pays à revenu élevé et en Europe. Le phénomène *effectivement* en train de devenir universel est le vieillissement de la population, qui constitue la tendance démographique dominante au niveau mondial et résulte du recul de la fécondité, des progrès de la longévité et de l'entrée de grandes cohortes dans le troisième âge.

La pyramide des âges a radicalement changé au fil des années (graphique 2). L'espérance de vie mondiale s'est envolée, de 34 ans en 1913 à 72 ans en 2022, et devrait rester sur cette trajectoire à long terme. Dans le même temps, entre 1970 et 2020, la fécondité a chuté dans tous les pays sans exception (Bloom, 2020). Quand l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ont été créées, il y avait 7 fois plus d'enfants de moins de 15 ans que de personnes de 65 ans et plus ; d'ici 2050, les deux groupes seront à peu près de la même taille. Rien qu'entre 2000 et 2050, le nombre de personnes de 80 ans et plus devrait quadrupler et représenter presque 5 % de la population mondiale.

Ces évolutions sont annonciatrices d'une prodigieuse série de défis sanitaires, sociaux et économiques dans les prochaines décennies. Elles présagent également d'un déclin généralisé de la population jusque-là improbable. Relever tous ces défis nécessitera des changements significatifs dans plusieurs domaines : habitudes de vie, investissement public et privé, réformes institutionnelles et politiques, innovation et adoption de nouvelles technologies. L'inaction pourrait avoir des conséquences dramatiques, avec une population active en déclin peinant à soutenir une population de retraités en plein essor, une explosion concomitante de la morbidité liée à l'âge et des dépenses de santé y afférentes et une moindre qualité de vie pour les personnes âgées faute de moyens humains, financiers et institutionnels suffisants.

## Se préparer au changement

Les changements démographiques relèvent plus souvent de l'évolution que de la révolution, en tout cas par comparaison avec d'autres facteurs comme les pandémies, les guerres civiles et les conflits internationaux et le progrès technologique, qui ont une influence majeure sur le bien-être socio-économique. Comme les tendances démographiques sont également plus prévisibles, les principales parties prenantes disposent d'une fenêtre d'action relativement large pour promulguer des politiques et encourager des comportements qui modèleront l'avenir démographique et amortiront les effets néfastes éventuels des changements démographiques effectifs. Les buts en la matière sont l'amélioration de la santé reproductive, l'accès pour tous au capital humain et physique nécessaire pour participer activement à la société, la garantie du bon fonctionnement des marchés du travail et de capitaux pour que chacun puisse réaliser son potentiel de production, la création d'institutions et la définition de politiques limitant les charges pour l'environnement imputables aux activités humaines et la promotion du vieillissement en bonne santé.

L'augmentation de l'activité physique fait partie des changements de comportement primordiaux. L'OMS préconise que les adultes de 18 à 64 ans pratiquent de 150 à 300 minutes d'activité aérobique d'intensité modérée par semaine et que ceux de 65 ans et plus fassent davantage d'activité physique (exercices d'équilibre et de renforcement trois fois par semaine). Mais un adulte sur quatre n'en tient pas compte (OMS, 2020). Par ailleurs, l'OMS recommande aux adolescents 60 minutes d'activité physique par jour, conseil que 80 % d'entre eux ne suivent pas. Diverses initiatives sont proposées, comme des politiques de soutien aux déplacements à pied ou à vélo, ainsi qu'une collaboration des écoles, des collectivités, des employeurs, des systèmes de santé et des pouvoirs publics pour inciter la population à pratiquer une activité physique et pour créer des espaces sûrs à cet effet. Encourager une alimentation plus saine (à faible teneur en sucre, en sel, en graisses saturées et peu calorique) et réduire le tabagisme et la consommation excessive d'alcool permettraient d'obtenir des résultats notables et durables dans le cadre de la démarche pour un vieillissement en bonne santé.

Les indicateurs du vieillissement sont discrets dans les pays où la fécondité est élevée, mais ces pays doivent néanmoins naviguer entre une forte fécondité et le vieillissement de leur population. Pour relever le défi de la fécondité, il faut des changements de comportement constructifs permettant des progrès en matière de santé reproductive, afin de réduire les besoins de planification familiale non couverts et de limiter le fardeau socio-économique écrasant que peut représenter une fécondité élevée. La part de la population mondiale vivant en ville, qui a presque doublé, passant de 30 % en 1950 à 57 % aujourd'hui, verrait aussi sa croissance ralentir du fait de

la planification familiale, ce qui atténuerait les tensions socioéconomiques liées à la démographie.

## Investir dans le vieillissement en bonne santé

Les investissements dans l'infrastructure se concentreraient naturellement sur la création d'espaces sains et adaptés aux personnes âgées. Dans le secteur de la construction de logements et de commerce, des bâtiments bien ventilés utilisant des combustibles non polluants pourraient être privilégiés pour atténuer les effets délétères de la pollution intérieure sur la santé physique et cognitive. Les projets immobiliers axés sur des transports publics électriques et la facilité d'accès pour les personnes âgées à mobilité réduite font partie des objectifs de planification urbaine appropriés et hautement prioritaires.

Les initiatives d'investissement dans le capital humain devraient viser avant tout à préserver la croissance économique par habitant malgré le recul de la part des actifs dans la population. Dans l'idéal, les programmes de formation et d'éducation devraient être renforcés non seulement pour augmenter la productivité de ceux qui travaillent déjà, mais aussi pour encourager la participation à l'emploi des groupes sous-représentés (mères, personnes âgées). Il conviendrait aussi d'investir dans l'enseignement primaire et secondaire pour consolider l'enseignement des savoirs indispensables et, si possible, veiller à faire éclore des talents innovants dans de nombreux secteurs de la société.

Réformer les institutions et les politiques peut favoriser l'accès à des outils et des services de qualité pour la planification familiale, élargir la marge de manœuvre concernant l'âge de départ en retraite, inciter à l'épargne-retraite individuelle, promouvoir les secteurs économiques offrant des possibilités aux travailleurs les plus âgés, permettre de concevoir et de renforcer les systèmes de soins de longue durée et promouvoir la prévention et le dépistage précoce des maladies. Assouplir les restrictions en matière d'immigration afin que les travailleurs puissent aller là où sont les emplois serait particulièrement pragmatique et corrigerait les asymétries entre emplois et populations actives. L'Afrique, par exemple, a un excédent de jeunes cherchant du travail, tandis que l'Europe, dont la population est plus âgée, a pléthore de postes à pourvoir.

Dans la mesure où 96 % des habitants de la planète vivent toujours dans leur pays de naissance, il serait, semble-t-il, encore très largement possible de se servir des migrations internationales pour alléger les tensions liées à la démographie. Une émigration plus nombreuse pourrait aussi accroître les envois de fonds des travailleurs expatriés, qui soutiendraient le développement économique de leurs pays d'origine, surtout si le coût des transferts internationaux diminue. D'après un rapport récent de la Banque mondiale, une baisse de 2 % des frais d'envois de fonds se traduirait par une économie annuelle de

12 milliards de dollars pour les migrants de pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (Ratha *et al.*, 2022). La libéralisation des politiques migratoires pourrait toutefois amplifier la « fuite des cerveaux », car les travailleurs qualifiés partent à l'étranger pour gagner plus.

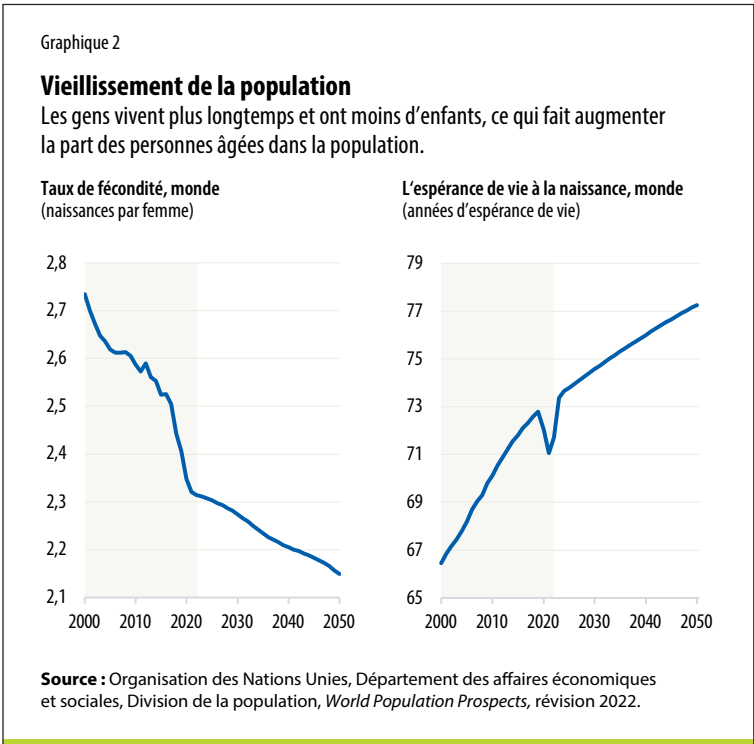
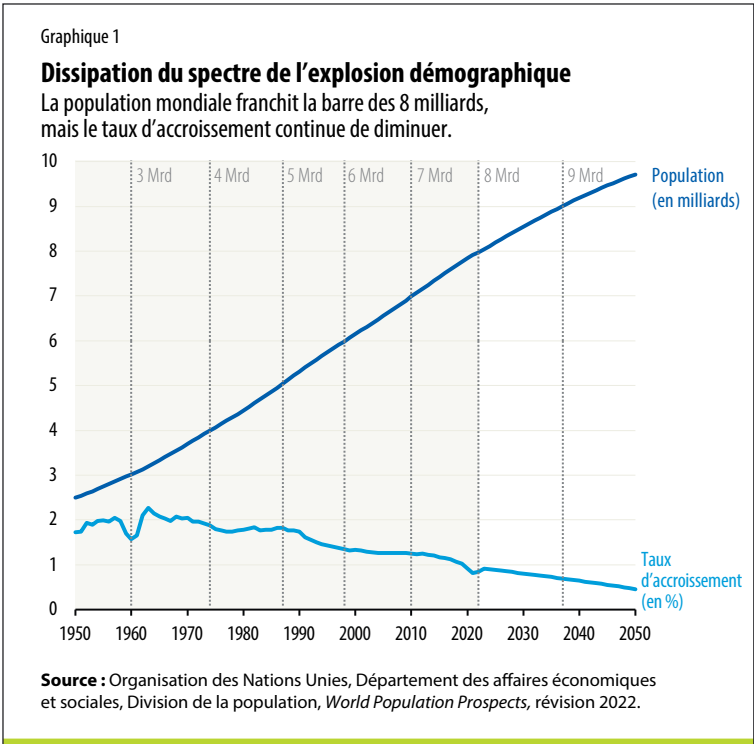
Les innovations technologiques offrent des perspectives très intéressantes au regard des défis liés au vieillissement de la population. Les progrès des technologies de la santé (mise au point de vaccins sûrs et efficaces et de capteurs pour le suivi médical ambulatoire), des dispositifs d'assistance (robots) et des technologies de l'information (dossiers médicaux électroniques interopérables et données en population plus nombreuses et plus fiables permettant de comprendre comment le vieillissement est vécu et de formuler des politiques pour l'améliorer) contribuent déjà à la démarche pour un vieillissement en bonne santé. Favoriser l'essor et la généralisation de ces nouvelles technologies est une piste prometteuse de gains futurs.

Comme la pandémie, le vieillissement de la population est synonyme de défis, mais aussi de possibilités offertes aux sociétés de se réorienter et se relancer. Le principal point à retenir est que nous devons mieux nous préparer. Avec la pandémie, nous avons appris différentes choses à nos dépens, comme la nécessité d'identifier les carences dans la prise en charge des populations les plus vulnérables, le rôle des technologies permettant aux patients incapables de se déplacer d'être connectés, la réévaluation de l'équilibre entre vie professionnelle et personnelle, qui pourrait être bénéfique en termes de santé à long terme, et l'accent à mettre encore sur l'importance de la santé mentale. Alors que le monde dispose de la bombe démographique et cherche à mieux se prémunir contre le phénomène explosif du vieillissement, ces leçons montrent comment l'approche mondiale du vieillissement en bonne santé pourrait être repensée. **FD**

**DAVID E. BLOOM** est titulaire de la chaire Clarence James Gamble et enseigne l'économie et la démographie à l'École de santé publique T.H. Chan de l'Université Harvard, où **LEO M. ZUCKER** est assistant de recherche.

**Bibliographie :**

Bloom, D. E. 2020. "Population 2020." *Finance and Development* 57 (1).  
Ratha D., E. J. Kim, S. Plaza, E. J. Riordan, and V. Chandra. 2022. "A War in a Pandemic: Implications of the Russian Invasion of Ukraine and the COVID-19 crisis on Global Governance of Migration and Remittance Flows." *Migration and Development Brief 36*, KNOMAD—World Bank, Washington, DC.  
United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), Population Division. 2022. *World Population Prospects 2022: Summary of Results*. New York.  
World Health Organization. 2020. "WHO Fact Sheet: Physical Activity." Geneva.



## Un capitalisme sans risque

*La décision des autorités américaines de couvrir les dépôts non assurés à la Silicon Valley Bank met en péril la discipline du marché libre*

**Raghuram Rajan et Luigi Zingales**



PHOTO MISE GRACIEUSEMENT À NOTRE DISPOSITION PAR RAGHURAM RAJAN



PHOTO MISE GRACIEUSEMENT À NOTRE DISPOSITION PAR LUIGI ZINGALES

**FALLAIT-IL SAUVER** les déposants non assurés de la Silicon Valley Bank (SVB) en faillite ? Même si tout le monde savait que les dépôts supérieurs à 250 000 dollars n'étaient pas assurés, l'argument est le suivant : si les déposants non assurés n'avaient pas été indemnisés, la panique se serait emparée de l'ensemble du système bancaire. Des retraits effectués par de gros déposants auprès d'autres banques auraient porté atteinte à la stabilité financière.

Peut-être ! Mais si les gros déposants sont toujours protégés au nom de la stabilité financière, pourquoi ne doivent-ils pas au moins payer les frais d'assurance qui grèvent les dépôts assurés ? Pour les responsables de la trésorerie d'entreprise, il existe de nombreux moyens peu coûteux d'atténuer le risque lié à la détention d'un compte de transactions auprès d'une banque. Ils peuvent conserver sur un compte de dépôt à vue (chèque) uniquement le montant nécessaire au paiement des salaires et autres transactions immédiates, et placer le reste des liquidités dont ils auront vite besoin dans des fonds liquides sur le marché monétaire. Toutefois, un trop grand nombre d'entreprises n'ont pas exercé une gestion de risques élémentaire. Selon Reuters, le fabricant d'appareils de diffusion en continu Roku avait déposé plus de 450 millions de dollars auprès de la SVB. Même si à juste titre, les actionnaires de la SVB ont tout perdu et la direction a été remerciée, les plus grands déposants ont bénéficié d'un capitalisme sans risque, puisque les autorités ont remanié les règles pour les avantager.

Une décote aurait pu être imposée aux grands déposants auprès de la SVB. Au vu des interventions antérieures de la Federal Deposit Insurance Corp (FDIC), il en aurait coûté à ces déposants non assurés environ 10 % de leurs avoirs. Un petit nombre de responsables de trésorerie d'entreprise au visage rougi auraient à juste titre perdu leur poste. Et s'il y avait des signes de contagion à d'autres banques, les autorités auraient pu annoncer une garantie implicite généralisée pour tous les déposants, comme l'a finalement fait Janet Yellen, secrétaire d'État au Trésor américain. Mais la FDIC aurait économisé 20 milliards de dollars et maintenu le principe selon lequel un certain nombre au moins de ceux qui ont pris des risques en ont payé les conséquences. La SVB aurait alors été considérée comme une marque du capitalisme sanctionnant l'incompétence, plutôt que comme une aberration ayant créé



## Un gouvernement qui montre à plusieurs reprises sa volonté de venir à la rescousse a peu de crédibilité lorsqu'il affirme que ce sera différent la prochaine fois.

un précédent qui donnera vraisemblablement lieu à d'autres tentatives de capitalisme sans risque.

D'une façon plus générale, comme l'a indiqué la propre enquête de la Réserve fédérale, la SVB a fait faillite « car elle a été le cas d'école de la mauvaise gestion bancaire ». Si tel est le cas, l'instabilité des dépôts à vue non assurés peut être une caractéristique, et non une anomalie, du système. Si les déposants non assurés sont attentifs, ils peuvent rapidement mettre fin à la gestion incompétente ou cupide des banques, faisant ainsi économiser des sommes considérables aux contribuables. S'ils sont anesthésiés par l'argument rebattu par les régulateurs selon lequel « ce n'est pas le moment de s'inquiéter de l'aléa moral », les déposants non assurés ne seront pas plus attentifs à l'avenir. Un gouvernement qui montre à plusieurs reprises sa volonté de venir à la rescousse a peu de crédibilité lorsqu'il affirme que ce sera différent la prochaine fois.

La décision des autorités a été prise à l'issue d'un énorme travail de lobbying, notamment de la part d'investisseurs en capital-risque, qui ont lancé de nombreux appels à l'aide. David Sacks, de Craft Ventures, a déclaré sur Twitter : « Je demande aux régulateurs bancaires de garantir l'intégrité du système. Soit les dépôts aux États-Unis sont sûrs, soit ils ne le sont pas ». Le milliardaire Bill Ackman, titan des fonds spéculatifs, a indiqué sur Twitter : « Si les capitaux privés ne peuvent pas apporter de solution », il faudrait envisager un renflouement par l'État. Le gouverneur de Californie, Gavin Newsom, est l'un des hommes politiques à avoir fait l'éloge de ce sauvetage. Trois de ses domaines viticoles étaient clients de la SVB, et un dirigeant de la SVB siège au conseil d'administration de l'association caritative de sa femme, selon *The Intercept*. Les avoirs de Newsom sont placés dans une fiducie sans droit de regard depuis qu'il a été élu gouverneur en 2018.

Le fait que les règles d'assurance du système puissent être remaniées de façon à avantager les gros déposants rappelle une contradiction inhérente à la vénérable tradition économique de Chicago, que nous avons mise en évidence il y a 20 ans dans notre ouvrage intitulé « Sauver le capitalisme des capitalistes ». D'une part, la tradition de Chicago affirme que le fonctionnement libre et équitable des marchés nécessite avant tout l'existence de droits de propriété bien définis et dûment respectés. D'autre part, elle affirme que toute forme de réglementation est susceptible d'être accaparée par des intérêts particuliers. Si les intérêts particuliers peuvent s'approprier la réglementation (et

le rapport post-mortem de la Réserve fédérale sur la SVB révèle que des modifications ont été apportées aux règles en 2019, permettant à des banques comme la SVB de fonctionner avec moins de transparence et moins de contrôles), pourquoi ne sont-ils pas en mesure de s'approprier la définition et le respect des droits de propriété ? Pourquoi de puissants investisseurs en capital-risque ne peuvent-ils pas simplement redéfinir les dépôts non assurés en dépôts assurés, au nom d'un quelconque bien public plus vaste ?

S'ils le peuvent, le capitalisme de la libre entreprise n'est pas le produit inévitable d'un gouvernement minimaliste, mais une création politique qui peut se développer et survivre uniquement dans des conditions très particulières. Sinon, il tend vers un état naturel qui est le népotisme généralisé ou, dans sa forme plus modérée, le capitalisme pro-entreprise, plutôt que le capitalisme pro-marché.

Dans notre ouvrage, nous avons analysé le développement et la survie des marchés financiers, car ils sont probablement les marchés les plus fragiles, mais l'argument est plus général. Nous avons fait valoir que « les plus grands ennemis politiques du capitalisme ne sont pas les syndicalistes militants qui crachent du vitriol sur le système, mais le cadre supérieur en costume rayé, qui vante les vertus des marchés concurrentiels chaque fois qu'il respire, tout en essayant de les anéantir chaque fois qu'il agit ». Plutôt que de créer et de soutenir les marchés, les capitalistes nuisent au fonctionnement du marché, car ils se sentent menacés, non seulement par le marché concurrentiel lui-même, mais aussi par les institutions qui permettent aux marchés de fonctionner. « Ceux qui sont puissants économiquement s'inquiètent des institutions qui sous-tendent les marchés libres, car elles traitent tout le monde de la même façon, rendant le pouvoir superflu. »

Nous avons constaté que « les marchés ne peuvent pas prospérer sans la main très visible du gouvernement, indispensable pour mettre en place et maintenir l'infrastructure permettant aux acteurs d'échanger librement et en toute confiance ». Mais se pose alors la question de savoir qui « a intérêt à pousser le gouvernement à soutenir le marché concurrentiel. En effet, même si tout le monde bénéficie collectivement de biens et services de meilleure qualité et de l'égalité d'accès rendue possible par les marchés concurrentiels, personne en particulier ne réalise d'énormes profits en maintenant le système concurrentiel et les règles

du jeu équitables. En conséquence, tout le monde est incité à n'en faire qu'à sa guise et à laisser à quelqu'un d'autre le soin de défendre le système. »

Le capitalisme de la libre entreprise n'est donc pas le stade final d'un processus d'évolution déterministe. « Il vaut mieux le considérer comme une plante fragile, qui doit sans cesse être protégée contre les attaques incessantes de la mauvaise herbe des intérêts particuliers. »

Nous avons déterminé quatre conditions nécessaires à la bonne croissance de cette plante délicate. Premièrement, aucune entreprise en place ne doit être

## La concurrence entre les systèmes est de plus en plus menacée par un protectionnisme à l'ancienne, qui se cache souvent derrière des craintes d'ordre géopolitique.

très puissante, mais au contraire, chaque entreprise doit avoir un pouvoir limité seulement, de sorte qu'elle a besoin de l'État pour jouer le rôle d'arbitre impartial.

La deuxième condition est un système de protection sociale efficace. « La concurrence provoque des échecs. Ces échecs sont essentiels au processus de destruction créatrice, mais sont extrêmement douloureux pour les personnes concernées. Plus le coût de l'ajustement qui leur est imposé est élevé, ou plus les personnes en difficultés sont nombreuses, plus la demande politique d'intervention est forte », ce qui peut facilement faire l'objet de manipulation. Un moyen d'éviter la politisation de l'aide consiste à mettre en place un filet de sécurité explicite qui vienne directement en aide aux personnes concernées. Les entreprises doivent pouvoir faire faillite, pas les personnes.

La troisième condition consiste à réduire le pouvoir des entreprises en place en les forçant à entrer en concurrence avec des entreprises d'autres pays qui ne protègent pas les entreprises inefficaces. « Le moyen le plus efficace de réduire le pouvoir qu'ont les entreprises en place d'influer sur la législation est de maintenir les marchés nationaux ouverts à la concurrence internationale. » Ce n'est pas par hasard que le secteur bancaire est l'un des plus influents sur le plan politique, car il n'est pas vraiment confronté à la concurrence internationale lorsque ses activités sont fortement axées sur le marché intérieur.

Enfin, il est à nos yeux indispensable de convaincre l'opinion publique de l'impératif d'avoir des marchés libres et concurrentiels. « Si le grand public perçoit les avantages des marchés ouverts à la concurrence et comprend leur fragilité sur le plan politique, les petits

groupes d'intérêts ne pourront plus aussi facilement atteindre leurs propres objectifs. »

Pourquoi le sauvetage de la SVB suscite-t-il si peu d'inquiétude aujourd'hui ? Les conditions actuelles aux États-Unis sont-elles moins propices aux marchés concurrentiels qu'à l'époque où nous avons écrit cet ouvrage ? Il est déconcertant de voir qu'à certains égards la réponse est affirmative.

Reprenons les conditions que nous avons énoncées dans l'ordre inverse. Après les considérables sauvetages directs de banques lors de la crise financière mondiale qui a débuté en 2008, et les sauvetages indirects durant la pandémie (au moyen de transferts aux ménages et aux entreprises qui ont ensuite remboursé leurs prêts bancaires), les sauvetages périodiques de banques semblent désormais inévitables, et ont même gagné en respectabilité intellectuelle.

En outre, la concurrence entre les systèmes, qui mettrait en évidence les inefficiences liées au népotisme, est de plus en plus menacée par un protectionnisme à l'ancienne, qui se cache souvent derrière des craintes d'ordre géopolitique. Lorsque la volonté est de commercer uniquement avec d'autres pays qui ont des valeurs similaires (et aussi, accessoirement, des intérêts particuliers similaires), tout le monde souffre des mêmes types d'inefficiences, et la pression de la concurrence pour inciter au changement est moins forte. En 2008, l'Allemagne, les États-Unis et le Royaume-Uni ont renfloué les banques coup sur coup.

Certes, l'une des raisons pour lesquelles les pays industrialisés rechignent autant à voir se concrétiser les pertes liées à l'adversité du marché est qu'ils craignent la colère des électeurs, pour qui les progrès apportés par le capitalisme n'ont pas été équitablement répartis et la concurrence, surtout celle de l'étranger, n'est pas loyale. Toutefois, cette crainte renforce les pratiques inefficaces et protège les entreprises incompetentes — en fait, elle aggrave leur comportement en éliminant les sanctions prévues par le marché concurrentiel en cas d'erreur.

Enfin, même si la SVB n'était que la 16<sup>e</sup> banque des États-Unis en taille, elle comptait parmi ses clients des sociétés de capital-risque et des entreprises très puissantes liées au monde politique. Les autorités antitrust, en recourant aux paramètres habituels de position dominante sur le marché, ne se seraient pas inquiétées. Ceux qui comprennent le pouvoir s'inquiètent. Nous devons élaborer de meilleurs paramètres de mesure fondés sur l'influence politique afin de limiter le pouvoir de pression politique des entreprises. **FD**

**RAGHURAM RAJAN** est professeur de finance, titulaire de la chaire Katherine Dusak Miller et **LUIGI ZINGALES** est professeur d'entrepreneuriat et de finance, titulaire de la chaire Robert C. McCormack, tous deux à la Booth School of Business de l'Université de Chicago.

# Un retour malvenu

**LE PARALLÈLE** entre la période actuelle et les années 70 semble hélas de plus en plus pertinent. Aujourd'hui comme à cette époque, l'approvisionnement énergétique est remis en doute, et l'ordre international se fissure de toute part. Même la musique de ces années est remise au goût du jour ; en 1975, le chanteur de funk Earnest Jackson entonnait le couplet suivant, qui n'est pas sans nous rappeler notre actualité : « Inflation, why don't you get out of the nation ? ». Les lecteurs qui se posent la même question de nos jours, à l'heure où la plupart des pays du monde affichent des taux d'inflation jamais atteints en près de 50 ans, auraient tout intérêt à lire le nouvel ouvrage de l'économiste Stephen D. King.

Selon l'auteur, la période d'inflation élevée que nous traversons ne tient pas tant à une conjonction de chocs — de la désorganisation des chaînes d'approvisionnement induite par la pandémie à l'invasion de l'Ukraine par la Russie — qu'aux problèmes systémiques que pose la politique économique menée ces dernières années. D'après lui, l'action des banques centrales s'inscrit dans un cadre qui présente un biais inflationniste : les assouplissements quantitatifs, initialement conçus comme une solution de dernier recours, ont créé « une forte accoutumance », et les dirigeants ont cru que « leur crédibilité en matière de lutte contre l'inflation garantissait peu ou prou que les anticipations d'inflation se tiendraient tranquilles ». En outre, Stephen D. King craint que les banques centrales ne soient beaucoup moins indépendantes qu'elles ne le paraissent et qu'elles ne soient contraintes de faire ce que leur demandent les autorités budgétaires.

Ces opinions sont certes contestables, et l'argumentaire manque peut-être d'empathie à l'égard des décideurs publics, qui ont dû réagir en catastrophe à la pandémie du siècle. Néanmoins, l'auteur ne manque pas de verve ; il décrit au lecteur les effets pernicioeux de l'inflation, en soulignant à quel point il était absurde d'avoir pu penser qu'elle ne reviendrait jamais dans les pays avancés.

Après tout, l'inflation a une longue histoire, que nos dirigeants seraient bien avisés d'étudier. L'auteur revient sur certains épisodes parmi les plus mémorables, des assignats français aux greenbacks du temps de la guerre de Sécession, en passant par l'hyperinflation de la République de Weimar. Il évoque également la manière dont l'Empire romain frappait sa monnaie et dont les souverains du Moyen-Âge dépréciaient les leurs ; comme l'on pouvait s'y attendre, il revient sur les années 70. Il convie même le lecteur à revivre l'histoire très récente : tout juste publié, son ouvrage se penche en effet sur la mini-crise budgétaire que vient de traverser le Royaume-Uni. Ces retours en arrière sont autant d'instantanés qui donnent corps et vie au propos d'ensemble, mais les lecteurs à la recherche d'une analyse approfondie de l'inflation au cours des deux derniers millénaires devront se tourner vers d'autres ouvrages.



Stephen D. King

**We Need to Talk about Inflation: 14 Urgent Lessons from the Last 2,000 Years**

New Haven, CT, 2023, 240 pages, 28 dollars

La plupart des enseignements et des préconisations de Stephen D. King sont assez raisonnables. L'inflation est une tentation pour les États ; elle entraîne des conséquences majeures pour la répartition des richesses, qui peuvent être injustes et antidémocratiques ; le contrôle des prix et des salaires, s'il peut sembler judicieux de prime abord, ne se défend pas en théorie, et encore moins en pratique ; l'inflation doit être combattue frontalement et sans hésitation. En

## L'inflation a une longue histoire, que nos dirigeants seraient bien avisés d'étudier.

revanche, certaines des pistes proposées par l'auteur mériteraient d'être développées. Par exemple, quel cadre de politique publique « fondé sur des règles » appelle-t-il de ses vœux ? Que veut-il dire au juste lorsqu'il en appelle au « primat de la politique monétaire » sur la politique budgétaire ?

Pour autant, le principal enseignement de cet ouvrage est sans ambiguïté : l'histoire monétaire a beaucoup à nous apprendre. À l'heure actuelle, les comparaisons historiques portent, à juste titre, sur les dangers de l'inflation et sur la nécessité de la dompter par des mesures vigoureuses. Les banquiers centraux semblent l'avoir bien compris, et procèdent à de rapides hausses de taux. Cependant, les difficultés causées par l'inflation ne doivent pas nous faire perdre de vue les dangers de la déflation, tant il est vrai que l'histoire regorge d'exemples des dégâts que peut causer la baisse généralisée des prix. Espérons que les prochaines années ne nous donnent pas soudainement l'occasion d'une nouvelle leçon d'histoire, cette fois sur la déflation. **FD**

**MAX HARRIS** est associé principal de recherche pour la Wharton Initiative on Financial Policy and Regulation.

# Stratégies pour les petits États

**CET OUVRAGE EST UNE PRÉCIEUSE** contribution à l'analyse des problèmes économiques auxquels se heurtent les petits États en développement, en particulier dans les Caraïbes. L'auteur s'appuie sur l'expérience pratique qu'il a accumulée au cours de plusieurs décennies, aussi bien au FMI qu'à la Banque centrale de la Barbade, dont il fut le gouverneur entre 2009 et 2017.

DeLisle Worrell explique en quoi les petits États se distinguent des autres et montre ce que ces différences impliquent pour la conduite de la politique économique. L'économie des petits États est plus ouverte, et donc extrêmement vulnérable

Dans les Caraïbes, autre facteur déterminant, les prix à l'aune desquels se mesure la compétitivité des secteurs d'activité locaux (le tourisme, au premier chef) ne sont pas libellés en monnaie locale, mais dans la monnaie d'un voisin de bien plus grande taille, à savoir les États-Unis, ce qui réduit l'efficacité des dévaluations ou des dépréciations du taux de change comme outil d'ajustement économique. Par conséquent, l'auteur défend l'idée selon laquelle un régime de change fixe est le mieux adapté à la situation des petits États, car il leur permet de juguler l'inflation et de rendre leur stratégie économique globale plus crédible. Les pouvoirs publics peuvent et doivent employer d'autres outils de politique macroéconomique — la politique budgétaire, en particulier — quand des ajustements s'imposent.

Selon DeLisle Worrell, si un petit pays n'est pas en mesure d'arrimer sa monnaie à une autre devise, la meilleure solution de repli n'est pas de se doter d'un régime de change flexible, mais de purement et simplement abolir sa monnaie locale et de donner cours légal à la monnaie dominante — en l'occurrence, pour les Caraïbes, le dollar. Cela permet d'écarter une source éventuelle d'instabilité et d'éviter un financement monétaire du déficit public par la banque centrale, qui risquerait de compromettre la discipline budgétaire de l'État. L'auteur est d'avis que les petits pays des Caraïbes devraient emboîter le pas aux pays du continent américain qui ont renoncé à leurs monnaies nationales.

Lorsque la politique monétaire est limitée ou inexistante, la politique budgétaire se retrouve au centre de la politique économique : s'agissant de la politique et de l'administration fiscales, des dépenses publiques et des salaires des fonctionnaires, de la gestion de la dette et de la gestion des entreprises publiques, les petits pays n'ont pas droit à l'erreur. L'efficacité des services publics revêt une importance particulière, or elle laisse à désirer dans les pays des Caraïbes. Les crédits budgétaires alloués à la santé et à l'éducation doivent être suffisamment élevés pour améliorer les indicateurs de développement humain, et partant, la compétitivité vis-à-vis du reste du monde. Étant donné que l'essentiel des besoins de consommation est couvert par des importations, une politique budgétaire imprudente entraîne inmanquablement un épuisement des réserves de change et, *in fine*, une crise de la balance des paiements, chose courante dans les Caraïbes.

À la Barbade, les crises de la balance des paiements survenues en 1991 et en 2018 ont toutes les deux trouvé leur source dans des défaillances de la politique budgétaire, et leur remède dans des politiques axées sur le rééquilibrage des finances publiques et le maintien du taux de change fixe, dans le contexte d'un programme appuyé par le FMI. En analysant ce qui a fonctionné et ce qui a échoué dans les programmes d'ajustement macroéconomique mis en œuvre dans les Caraïbes, DeLisle Worrell fournit matière à réfléchir. **FD**

**BERT VAN SELM** est chef adjoint à l'unité stratégie du FMI et a été chef de mission du FMI à la Barbade de 2017 à début 2023.



**Faute de ressources suffisantes, les petits États n'ont d'autre choix que de se spécialiser dans un petit nombre de produits et services pour lesquels ils disposent d'un avantage comparatif au niveau international.**

face aux chocs extérieurs. Faute de ressources suffisantes, ces derniers n'ont d'autre choix que de se spécialiser dans un petit nombre de produits et services pour lesquels ils disposent d'un avantage comparatif au niveau international. Par conséquent, les politiques publiques visant à réorienter les dépenses vers les produits locaux sont généralement peu efficaces.

# La prochaine grande nouveauté ?

**MALGRÉ SON TITRE**, *Le Métavers : comment va-t-il tout révolutionner*, ce livre traite autant du passé que de l'avenir. S'inspirant d'une série d'articles postés sur son propre blog, Matthew Ball alterne des anecdotes datant d'avant Internet avec des données factuelles actuelles et très détaillées pour convaincre le lecteur de l'avènement proche d'un métavers évolutif et interopérable qui transformera tout.

L'ouvrage propose en substance une définition du métavers, qu'il décompose et explique, concept par concept. Ball, qui maîtrise son sujet, s'appuie sur des analogies simples pour résumer des concepts complexes concernant la mise en réseau, l'informatique, les moteurs utilisés pour créer des mondes virtuels (moteurs de jeu), l'interopérabilité, le matériel, les supports de paiement et la chaîne de blocs. Il entraîne aussi le lecteur dans une enquête sur le rôle du Web 3.0 et des jetons non fongibles (NFT) dans l'évolution métaversale, qu'il juge entravée par divers obstacles techniques, juridiques et culturels.

Ball insiste constamment sur le fait qu'« incertitude et confusion sont des caractéristiques de la rupture ». Plongeant dans l'histoire de l'ordinateur personnel, d'Internet, du câble, du téléphone portable, des flux de vidéos en continu, des jeux vidéo et de la réalité virtuelle et augmentée, il affirme que le métavers est réel et qu'il est imminent.

La partie la plus captivante du livre porte sur l'économie de l'industrie des jeux vidéo, que Ball présente d'abord comme « un secteur des loisirs pesant 180 milliards de dollars ». Il explique ensuite que le jeu vidéo « semble promis à changer l'économie mondiale, qui elle pèse 95 000 milliards de dollars », en montrant à quel point il est économiquement intéressant pour les mondes virtuels d'échanger des données et d'interagir. Et avec environ 75 % des enfants américains jouant désormais sur une même plateforme et la naissance de 140 millions de nouveaux joueurs potentiels chaque année, la société elle-même transforme le métavers. Ball fait ici une déclaration intéressante, en évoquant le duopole dans l'industrie du smartphone, qui limite les marges des plateformes de mondes virtuels et empêche l'interopérabilité et l'intégration, ce qui entrave le développement des technologies axées sur le métavers. Ball en appelle donc à des mesures réglementaires qui permettraient de desserrer l'emprise



Matthew Ball  
(traducteur : Jean-Yves Katelan)

**Le Métavers : comment va-t-il tout révolutionner**

De Boeck Supérieur  
Louvain-la-Neuve, Belgique, 2023,  
352 pages, 23,90 euros

de Google et d'Apple sur les systèmes de paiement et les magasins d'applications.

Il démystifie le discours sur le métavers en expliquant clairement la manière dont il s'appuiera sur un navigateur, sera accessible (via des consoles de jeu, des ordinateurs personnels et des smartphones, par exemple) et créera donc « une impression de présence » (c'est-à-dire votre propre jumeau numérique, votre pseudonyme/avatar) sans casque de réalité virtuelle. Bon nombre de critiques pourraient néanmoins estimer qu'une présentation par l'auteur du fonctionnement du métavers aurait été appréciable.

Fort de son expérience dans le secteur des investissements providentiels, du conseil aux capital-risqueurs, de la production télévisuelle et cinématographique, et des jeux vidéo, Ball nous prévient que la technologie réserve souvent des surprises que personne n'avait prévues et plaide pour une gouvernance et des normes propres au métavers, de même qu'Internet a évolué et fonctionne grâce à des protocoles communs pour les présentations visuelles, le chargement de fichiers, les graphismes et les données.

Nous avons peut-être tous raison de nous méfier de l'intrusion du métavers dans nos vies, mais cet ouvrage me renforce dans ma conviction que nous devons saisir l'occasion encore inexploitée de réfléchir aux règlements et aux normes à appliquer pour cette économie virtuelle parallèle. Et que le plus tôt sera le mieux. **FD**

**POOJA SINGH** est experte principale du secteur financier au département des marchés monétaires et de capitaux du FMI.

## Valeur faciale

*De nombreux pays du Commonwealth se demandent qui faire figurer sur leurs billets de banque*

**Smita Aggarwal**

**EN THÉORIE AU MOINS**, le changement est en marche. Dans le Commonwealth, composé d'un groupe de 14 anciennes colonies britanniques et du Royaume-Uni, dont le roi Charles III est le monarque, la disparition de la reine Elizabeth II en 2022 a lancé un débat : faut-il ou non imprimer le visage du nouveau Roi sur les billets de banque ?

La longévité et la popularité de la Reine expliquent peut-être pourquoi, dans quelques-uns de ces pays, ce débat a mis du temps à voir le jour. « La mort de la Reine a été un coup de tonnerre qui a changé le cours de l'histoire et les relations internationales », explique Harcourt Fuller, professeur associé d'histoire à l'Université d'État de Géorgie, spécialiste de numismatique et fondateur de l'exposition Black Money.

Au Royaume-Uni, de nouveaux billets à l'image du Roi entreront en circulation en 2024, parallèlement aux billets existants marqués du portrait de la reine Elizabeth. « Pour beaucoup de monde, l'image du monarque a toujours figuré sur le billet de banque », avance Sarah John, responsable des billets à la Banque d'Angleterre. Le roi Charles III sera le deuxième souverain à apparaître sur la monnaie du Royaume-Uni, après la reine Elizabeth, dont le visage a été imprimé pour la première fois sur un billet en 1960.

« Les gens considèrent que cela fait partie de notre culture britannique », ajoute-t-elle. Mais ailleurs dans le Commonwealth, l'heure est à la prise en compte du passé colonial difficile, à l'affirmation d'une identité indépendante et aux mouvements populaires qui honorent les icônes nationales.

En Australie, l'image de la Reine, visible sur les billets de banque depuis son couronnement, en 1953, sera remplacée sur les billets de cinq dollars par un nouveau motif qui rend hommage au patrimoine et à la culture indigènes du pays. « La Banque de réserve d'Australie entame maintenant un processus de consultation avec les aborigènes sur ce nouveau dessin », a expliqué Philip Lowe, gouverneur de la Banque centrale australienne, à une commission parlementaire plus tôt dans l'année. Même s'il faudra au minimum quelques années pour élaborer et mettre en circulation ce nouveau billet, cette initiative marque une évolution des liens avec la monarchie britannique.

Tout proche, en Nouvelle-Zélande, la Banque centrale a indiqué qu'il faudrait « de nombreuses années » avant que le nouveau Roi ne remplace la Reine sur les billets de 20 dollars néo-zélandais. La Banque du Canada partageait cette position concernant sa propre monnaie.

PHOTO MISE GRACIEUSEMENT À NOTRE DISPOSITION PAR LA BANQUE CENTRALE DES BAHAMAS



La Banque centrale des Bahamas a émis en 2021 un nouveau billet de 100 dollars des Bahamas faisant figurer l'ancien vice-Premier ministre Arthur Dion Hanna.



PHOTO MISE GRACIEUSEMENT À NOTRE DISPOSITION PAR LA BANQUE CENTRALE D'ANGLETERRE

Au Royaume-Uni, de nouveaux billets à l'effigie du roi Charles III entreront en circulation en 2024.

Il y a deux ans, la Barbade, autre État du Commonwealth, a coupé ses derniers liens avec la monarchie (elle avait déjà remplacé la Reine sur ses billets de banque depuis longtemps) et a élu une cheffe d'État barbadienne.

Aux Bahamas, la Banque centrale a émis un nouveau billet de 100 dollars des Bahamas un an avant le décès de la Reine, remplaçant le portrait de la souveraine par celui de l'un des pères fondateurs du pays, qui s'est battu pour l'indépendance, à savoir l'ancien vice-Premier ministre Arthur Dion Hanna. Aujourd'hui, on ne peut voir le portrait de la Reine que sur les billets de 50 centimes et de trois dollars, et il n'est pas prévu dans l'immédiat de le remplacer par celui du nouveau Roi. « Je suis fier que nous ayons progressé au point de pouvoir mettre en avant nos héros nationaux », a déclaré Linda Virgill, consultante juridique basée à Nassau.

Cette volonté de se défaire du passé participe aussi d'un mouvement plus large dans ces pays visant à créer une identité indépendante en se penchant sur l'histoire agitée liée au colonialisme, à l'esclavage et au racisme. Les récents événements qui ont eu lieu aux États-Unis, comme la mort de George Floyd, un homme noir, sous la responsabilité de la police en 2020, ont eu un écho mondial, en particulier dans les pays où vivent des groupes marginalisés. « Cela leur a permis de réévaluer les choses et de se dire que nous devons franchir ce grand pas en avant qui nous attend en matière de justice sociale

et d'égalité. La monnaie constitue l'un de ces pas en avant », explique Harcourt Fuller.

Autre membre du Commonwealth, la Jamaïque a retiré le monarque de ses billets en 1969 et prévoit maintenant d'organiser un référendum afin de déterminer s'il convient d'élire leur chef d'État. La reine Elizabeth est aussi très visible sur les dollars des Caraïbes orientales utilisés par huit pays. Mais une réflexion semblable est en cours dans cette région. « Certaines personnes estiment qu'il est temps de s'engager sur une voie différente. Plutôt que de continuer avec un souverain britannique, nous devrions regarder du côté de nos propres monuments et de nos propres héros », indiquait l'année dernière la Banque centrale des Caraïbes orientales dans un communiqué de presse.

Alors que les portefeuilles numériques et les codes QR deviennent la nouvelle norme, l'argent physique devrait encore régner sur une bonne partie du monde. « Je vois toujours les billets de banque comme le cœur de notre identité nationale », explique Sarah John. Cette lutte pour se réapproprier une identité nationale se fait sentir dans tout le Commonwealth. En fin de compte, définir qui figure sur les billets est important : il s'agit d'un symbole et d'une possibilité de passer à la postérité, conclut Harcourt Fuller. « Parfois, les symboles sont plus puissants que ce qu'ils représentent réellement. » **FD**

**SMITA AGGARWAL** fait partie de l'équipe de *Finances & Développement*.



**Pertinent.  
Thématique.  
Gratuit.**



**PUBLICATIONS**

L'économie mondiale à portée de main  
[IMF.org/pubs](https://www.imf.org/pubs)

French  
Finance & Development, June 2023



MFIFA2023002