D GOUVERNANCE ET INSTITUTIONS

La notion d'institution est multiple: elle recouvre des règles formelles et informelles de comportement, des moyens de faire respecter ces règles, des procédures de médiation en cas de litige, des sanctions en cas d'infraction aux règles et des organisations apportant leur appui à des opérations marchandes.[161] Les institutions sont plus ou moins développées, selon que ces différents éléments fonctionnent plus ou moins bien. Elles peuvent inciter les individus à se lancer dans des activités commerciales, à investir dans le capital humain et physique et à entreprendre des travaux de recherche-développement et d'autres travaux, ou les en dissuader.

Il est depuis longtemps reconnu que le bon fonctionnement du marché dépend dans une large mesure de la qualité des institutions. Les activités marchandes font intervenir des êtres humains et les institutions ont pour objet de réduire les incertitudes que soulève une information insuffisante au sujet du comportement d'autres individus dans ce processus d'interaction humaine. Les institutions peuvent agir de plusieurs façons:

- Elles réduisent les asymétries de l'information en transmettant des renseignements sur les conditions, les produits et les acteurs du marché;
- Elles réduisent le risque en définissant et faisant respecter les droits et contrats de propriété qui précisent quels sont les bénéficiaires, les biens et les dates de transaction;
- Elles limitent l'action des responsables politiques et des groupes d'intérêt en leur faisant rendre des comptes aux citoyens.

Les institutions sont donc de nature à influer fortement sur les activités économiques en général. La présente section porte cependant essentiellement sur la contribution des institutions nationales au succès de la réforme commerciale.[162] En particulier, la qualité des institutions a tendance à influer sur le volume des échanges générés par la libéralisation commerciale, avec des conséquences implicites sur le plan du bien-être et de la croissance induits par cette même libéralisation. L'organisation institutionnelle d'un pays peut aussi influer sur le niveau d'acceptation sociale des réformes commerciales intérieures, ce qui s'explique par le fait que la libéralisation des échanges peut être désavantageuse pour certaines personnes à court et éventuellement à long terme. Le mode de traitement de ces dommages individuels et la mesure dans laquelle ils sont pris en compte par les institutions peuvent infléchir les sentiments d'une partie de la population vis-à-vis de la libéralisation des échanges.

1. LES INSTITUTIONS NATIONALES ET L'AMPLEUR DES FLUX COMMERCIAUX

a) Comment les institutions influent véritablement sur les échanges: le rôle du contrôle de l'exécution des contrats

Pour comprendre l'importance des institutions pour le commerce en général et le commerce international en particulier, il est intéressant d'étudier de plus près l'histoire des institutions qui ont soutenu le commerce international. Les problèmes que rencontrent les négociants n'ont guère changé avec le temps, à l'inverse des institutions qui ont cherché à résoudre ces problèmes. Or les institutions ont toujours dû s'acquitter des mêmes tâches et il est instructif d'étudier de quelle manière elles ont procédé par le passé. La présente sous-section portera essentiellement sur le problème du contrôle de l'exécution des contrats.

La coalition qui régissait les relations de représentation entre négociants maghrébins dans la région méditerranéenne au XIe siècle (Greif, 1993) est un exemple intéressant d'institution facilitant le commerce. À cette époque, un marchand qui organisait la fourniture des services requis pour la distribution de ses produits à l'étranger pouvait soit voyager avec sa marchandise, soit louer les services d'agents extérieurs. Employer

[161] Voir North (1994) et Banque mondiale (2002). North (1990) établit une distinction entre institutions et organisations, qualifiant les premières de règles et les secondes d'acteurs. Cette distinction joue aussi un rôle dans la présente section, bien que dans le terme générique «institutions» y désigne également les organisations.

[162] Voir par exemple Frankel et Romer (1999), Acemoglu et Johnson (2003), Acemoglu *et al.* (2001) et Rodrik *et al.* (2002), entre autres documents pertinents publiés sur la croissance.

des agents était plus efficace, mais comportait le risque d'être trompé par ceux-ci qui pouvaient détourner la marchandise. Pour surmonter ce problème de loyauté, les négociants maghrébins ont eu tendance à s'associer à de nombreux autres négociants de même origine résidant dans différents centres d'échanges. Au sein d'une telle coalition, les commerçants échangeaient des informations d'ordre commercial. Par conséquent, l'information selon laquelle un agent avait trompé un marchand était rapidement transmise aux autres membres de la coalition. Celle-ci tout entière cessait de traiter avec l'agent peu fiable, qui subissait ainsi une grave sanction sur le plan pécuniaire. L'incitation à la tromperie était donc considérablement réduite et la collaboration entre les marchands maghrébins et les agents s'est développée avec succès dans la région méditerranéenne.

De nos jours, le contrôle de l'exécution des contrats peut représenter un problème pour le commerce international. Les réseaux transnationaux peuvent, même à l'époque moderne, contribuer à faciliter les échanges en renforçant la confiance ou en se substituant à celle-ci lorsque le contrôle de l'exécution des contrats est insuffisant ou inexistant. À titre d'exemple, la citation suivante, qui a trait au réseau moderne des commerçants chinois à l'étranger, rappelle étonnamment le cas examiné au paragraphe précédent: «Si le propriétaire d'un commerce viole un accord, il est mis à l'index. Cela est bien pire qu'être poursuivi, car tout le réseau chinois s'abstiendra de faire des affaires avec la partie coupable.»[163]

Les réseaux transnationaux peuvent donc faciliter les échanges lorsque le contrôle de l'exécution des contrats est insuffisant. Lorsque de tels réseaux ou d'autres mécanismes permettant de surmonter les problèmes de contrôle de l'exécution des contrats sont inexistants, l'absence d'un système juridique efficace peut être très préjudiciable au commerce, comme l'expliquent, par exemple, Bigsten *et al.* (2000). Ces auteurs examinent les pratiques contractuelles des entreprises manufacturières africaines en utilisant les résultats d'enquêtes menées au Burundi, au Cameroun, en Côte d'Ivoire, au Kenya, en Zambie et au Zimbabwe. Ils montrent que la flexibilité contractuelle est très répandue et qu'il s'agit d'une réponse rationnelle au risque – plus l'environnement est risqué, plus les cas d'inexécution d'un contrat sont nombreux et plus la probabilité de renégociation d'un contrat est élevée. Les manquements aux obligations contractuelles et le recours à des avocats et aux tribunaux pour faire exécuter le contrat initial sont rares pour la simple raison qu'il n'existe pas de système juridique efficace. Au lieu de cela, les fournisseurs et les clients remplissent leurs obligations, mais d'une manière «flexible» – les livraisons sont parfois en retard ou la qualité des produits livrés est parfois différente de ce qui a été commandé, il arrive aussi que les clients paient tardivement. Dans ces conditions, les étrangers sont souvent surpris par les retards dans l'exécution des engagements et par les demandes de renégociation des contrats. Ils sont habitués à travailler dans un environnement très différent et peuvent avoir du mal à comprendre qu'un comportement apparemment imprévisible soit une réponse rationnelle à un système inefficace. Cela peut expliquer pourquoi les sociétés étrangères éprouvent des difficultés à exercer leurs activités dans de telles conditions et pourquoi les fabricants locaux peinent à prendre pied sur les marchés d'exportation.[163]

Un autre problème qui joue un rôle important dans les échanges est le contrôle de l'exécution des contrats lorsque la fourniture des biens ou des services et leur paiement n'ont pas lieu au même moment. Le commerce implique généralement un échange de biens ou de services contre de l'argent. La probabilité que des transactions aient lieu s'accroît si des crédits (commerciaux) peuvent être utilisés – c'est-à-dire s'il est possible de payer aujourd'hui pour quelque chose qui sera fourni ultérieurement ou d'obtenir des marchandises aujourd'hui et de les payer plus tard. Le problème est que la personne qui accorde le crédit, que ce soit sous forme monétaire ou sous forme de biens ou de services, doit avoir une certaine assurance qu'elle obtiendra ultérieurement ce qui a été décidé au moment où l'affaire a été conclue. Pendant ce qu'il est convenu d'appeler la révolution commerciale qui a eu lieu entre le XI^{e} et le XIV^{e} siècle, le recours au crédit était déjà chose courante en Europe entre des personnes vivant non loin les unes des autres. Des partenaires commerciaux proches sont supposés se connaître et, par conséquent, être en mesure de juger s'ils peuvent se faire confiance ou non.

163 Weidenbaum et Hughes (1996), cités dans Rauch (2001).

164 Le succès limité de l'intégration aux marchés mondiaux peut aussi s'expliquer autrement et, en premier lieu, par la faiblesse de l'infrastructure (voir la section IIB du présent rapport).

Les accords de crédit étaient également fréquents parmi les marchands qui vivaient éloignés les uns des autres. Par exemple, vers le milieu du XIIe siècle, des négociants d'Asti (dans ce qui est maintenant l'Italie) vendaient régulièrement à crédit à des négociants génois des textiles du Nord importés des foires de Champagne (Greif, 2001). De même, des contrats portant sur des livraisons futures étaient communément conclus en Angleterre, en France et en Italie entre des personnes vivant à de grandes distances les unes des autres. Comment l'exécution des contrats était-elle garantie lorsque les marchands ne se connaissaient vraisemblablement pas? Quelle garantie était donnée à un prêteur que l'emprunteur, après avoir obtenu un prêt, ne s'enrichirait pas personnellement en ne remboursant tout simplement pas sa dette?

Il est permis de penser que les commerçants qui traitaient des affaires à distance étaient reconnus en tant que membres d'une communauté particulière. De telles communautés pouvaient prendre diverses formes. Les plus courantes étaient une ville d'origine, un quartier et une confrérie marchande. Ces communautés avaient une même caractéristique en ceci qu'elles pouvaient imposer des sanctions à leurs membres, principalement en raison du coût économique et social relativement élevé que représentait le fait d'en être exclu. Pour chaque communauté, il était important de conserver une réputation de loyauté pour pouvoir mener des activités commerciales avec les membres d'autres communautés. Il était donc dans l'intérêt de la communauté de surveiller le comportement de ses différents représentants. Si un commerçant commettait une indélicatesse, par exemple en ne remboursant pas une dette échue, la communauté remboursait le prêteur afin de préserver sa réputation de communauté digne de confiance. Parallèlement, le commerçant indélicat était sanctionné. Chaque membre de la communauté sachant par avance ce à quoi il s'exposait, l'incitation à frauder était réduite. En même temps, ce système facilitait les échanges entre communautés, puisque les commerçants savaient que celles-ci garantissaient l'exécution des contrats par un système de responsabilité collective.

Au cours du XIIIe siècle, cependant, ce système est devenu de moins en moins efficace, en raison surtout de son propre succès. Les flux commerciaux avaient considérablement augmenté de même que le nombre et la taille des communautés participant aux échanges. En outre, les communautés devenaient plus hétérogènes. Cela créait un certain nombre de problèmes, notamment du fait qu'il devenait plus facile pour les commerçants de donner de fausses informations sur leur origine. Il devenait plus onéreux pour la communauté de vérifier si un commerçant accusé de manquer à ses obligations appartenait vraiment à la communauté. Lentement mais sûrement, la garantie de l'exécution des contrats fondée sur la responsabilité collective fut remplacée par un système fondé sur la responsabilité individuelle.

Il est intéressant de comparer cette expérience européenne au système de prêt en application dans les pays en développement. Collier et Gunning (1999) examinent par exemple l'absence de mécanismes appropriés de garantie par l'État pour le remboursement de prêts dans certains pays africains. En conséquence, l'institution sociale qui décide qu'un projet peut bénéficier d'un crédit ne dépasse souvent pas le groupe familial. D'aucuns ont affirmé que cela limitait l'activité économique aux quelques entreprises connues du réseau et, souvent, à un nombre restreint d'activités. Entreprendre de nouvelles activités, même profitables peut s'avérer difficile. Les sociétés concernées peuvent s'en trouver désavantagées lorsqu'il s'agit de s'adapter à l'évolution des politiques commerciales ou de l'environnement mondial.

Un type particulier de prêt collectif semble par ailleurs avoir joué un rôle dans le succès des entreprises chinoises municipales et villageoises. Ces entreprises sont l'un des aspects institutionnels les plus caractéristiques de la transition économique chinoise. La production nationale des entreprises municipales et villageoises – définies comme l'ensemble des entreprises rurales en propriété collective – a plus que sextuplé en valeur réelle entre 1985 et 1997. Ce phénomène s'est accompagné d'une expansion continue des prêts ruraux accordés par les institutions financières publiques aux entreprises municipales et villageoises, de 17 pour cent en 1985 à 33 pour cent en 1994 (Park et Shen, 2002). À première vue, cela peut sembler surprenant étant donné qu'un système juridique sous-développé, combiné à des limitations sur la propriété d'actifs publics, rend pratiquement impossible toute garantie de prêt. Comment se peut-il alors que les prêts aux entreprises municipales et villageoises aient presque doublé en dix ans?

L'explication peut résider dans l'apparition en Chine d'une forme particulière de prêt cautionné conjointement. Dans une telle formule, les membres d'un groupe sont mutuellement responsables du remboursement des prêts individuels accordés aux membres du groupe. Park et Shen (2002) décrivent le mode particulier de sanction qui permettait aux préteurs chinois de contourner le problème du cautionnement des prêts: «Les directeurs des entreprises collectives sont nommés par les chefs du gouvernement local qui, étant bien informés, surveillent étroitement la prise de décision dans l'entreprise. Comme la plupart des directeurs d'entreprises collectives sont nés et habitent dans la région, ils ont souvent des relations personnelles établies de longue date avec les fonctionnaires locaux et dépendent de l'appui de ceux-ci pour avancer dans leur carrière. Les fonctionnaires locaux disposent donc des informations et de la capacité de sanction nécessaires pour rendre crédibles des contrats de prêt assortis d'une responsabilité conjointe. Ils ont souvent garanti explicitement ou implicitement des prêts, remplaçant ainsi un nantissement, de sorte que des entreprises appartenant au même gouvernement local (ou à la communauté locale) ont cautionné conjointement des prêts à des entreprises individuelles.» Park et Shen (2002) décrivent en outre comment, au milieu des années 90, un certain nombre de changements ont rendu l'environnement moins propice aux prêts cautionnés conjointement et comment cela a entraîné une modification radicale des préférences des banques en matière de prêts en faveur des entreprises privées.[165]

L'exemple de l'Europe d'autrefois et celui, plus récent, de la Chine montrent que les institutions tendent à bien fonctionner lorsqu'elles complètent l'environnement que composent les autres institutions de soutien, les capacités humaines et les technologies disponibles.[166] Des institutions très différentes peuvent avoir des effets similaires. Les exemples montrent aussi que les institutions peuvent avoir besoin d'évoluer ou de s'adapter aux changements de l'environnement externe. Celles qui sont efficaces à un endroit et à un moment donnés peuvent obtenir de mauvais résultats dans un environnement externe différent. L'évolution institutionnelle est un processus compliqué qui, en général, est très progressif plutôt que soudain. Bien que les règles formelles puissent en principe changer du jour au lendemain à la suite de décisions politiques ou judiciaires (par exemple de révolutions), les règles informelles intégrées dans les coutumes, les traditions et les codes de conduite sont très difficiles à modifier.[167] En outre, les institutions ne s'adaptent pas toujours automatiquement et rationnellement aux changements de l'environnement externe et, de ce fait, des sociétés peuvent se retrouver dotées de «mauvaises» institutions. Dans une large mesure, des institutions efficaces ne peuvent voir le jour que si tel est l'intérêt de ceux qui ont le pouvoir de concevoir de nouvelles institutions.[168]

b) Mesure de l'effet des institutions sur les flux commerciaux

La disponibilité de l'information et l'évaluation du risque sont des préoccupations particulièrement importantes pour des étrangers qui font du commerce avec un pays. Même si un pays réduit ses obstacles au commerce, les tiers peuvent avoir des réticences à commercer avec ce pays si, par exemple, ils ne sont pas convaincus que les contrats seront exécutés ou ne sont pas sûrs que les paiements seront effectués. La qualité des institutions nationales a donc de l'importance pour le commerce international.[169] La présente section est consacrée à un examen en détail des effets sur le commerce de trois indicateurs de la qualité institutionnelle qui figurent dans la base de données de la Banque mondiale pour les indicateurs de la gestion:

- L'efficacité des pouvoirs publics fait référence à la qualité de la fourniture de services publics, à la qualité de l'administration, à la compétence des fonctionnaires, à l'indépendance de la fonction publique par rapport aux pressions politiques et à la crédibilité de l'engagement des pouvoirs publics à appliquer des politiques. Il s'agit donc d'une mesure de la qualité des moyens mis en œuvre par les pouvoirs publics.

[165] L'un de ces changements a été la détérioration des résultats des entreprises à mesure que l'économie ralentissait et que la concurrence augmentait sur les marchés des produits. En conséquence, la participation des dirigeants locaux à la gestion des entreprises municipales et villageoises perdait de l'intérêt et les problèmes d'incitation liés à la propriété publique devenaient plus manifestes.

[166] Voir également Banque mondiale (2002).

[167] North (1990, 1994).

[168] North (1990). Voir aussi Anderson (2001) au sujet des éventuels conflits d'intérêts concernant la préférence pour des institutions de grande qualité.

[169] Anderson et Young (2000) présentent un cadre théorique dans lequel l'absence de respect du droit a un effet négatif sur le commerce.

- L'indice de la primauté du droit comprend plusieurs indicateurs qui mesurent jusqu'à quel point les différents agents ont confiance dans les règles de la société et les respectent, y compris la façon dont sont perçus le nombre des délits, l'efficacité et la prévisibilité du système judiciaire et l'applicabilité des contrats.
- L'indice du contrôle de la corruption mesure la façon dont est perçue la corruption, généralement définie comme l'exercice du pouvoir public à des fins d'enrichissement privé.

Tableau IID.1
Valeurs supérieure, inférieure et médiane de la qualité institutionnelle

	Efficacité des administration publiques	Primauté du droit	Lutte contre la corruption
Valeur supérieure	Singapour (2,34)	Suisse (2,21)	Finlande (2,39)
Valeur médiane	Pérou (-0,18)	Philippines (-0,22)	Madagascar (-0,28)
Valeur inférieure	Somalie (-2,14)	Congo, République dém. du (-1,83)	Congo (-1.56)

Source: Kaufman *et al.* (2002).

La valeur de ces indices varie de -2,5 à 2,5; plus elle est élevée et meilleure est l'institution. L'accent est mis sur ces trois variables parce qu'on peut s'attendre à ce qu'elles aient une incidence non négligeable sur le degré d'incertitude quant aux opérations commerciales et, par conséquent, aux frais qui s'y attachent. Souvent, les pouvoirs publics sont à même de modifier les institutions nationales et l'indice de l'efficacité des pouvoirs publics devrait donc rendre compte de la qualité des institutions nationales en général. Cet indice précisera en outre la probabilité des incertitudes liées aux changements de politique en général et aux changements de politique commerciale en particulier. L'indice de la primauté du droit se réfère, entre autres facteurs, à l'applicabilité des contrats, dont l'importance a été étudiée en détail dans la sous-section précédente. De hauts niveaux de corruption augmentent l'incertitude quant à l'importance des profits à attendre des activités économiques. La corruption est souvent un phénomène étendu qui peut avoir des effets négatifs considérables sur le commerce.[170] Dans un classement des principaux obstacles à l'activité commerciale établi sur la base d'une enquête de la Banque mondiale réalisée en 1996 et portant sur 3 685 entreprises dans 69 pays, la corruption occupe le seconde place. Elle n'est précédée que par les plaintes au sujet de la réglementation fiscale ou du montant des impôts.[171]

Le tableau IID.1 montre quels sont les pays auxquels sont associées des valeurs extrêmes des trois variables institutionnelles. Il montre aussi à quel pays correspond la valeur médiane. Le tableau tend à indiquer un lien entre le développement institutionnel et le développement économique. Le graphique IID.1 confirme que ces deux variables sont étroitement liées.[172] Il représente la variation de l'indice de l'efficacité des pouvoirs publics en fonction du PIB par habitant, mettant graphiquement en évidence cette étroite relation. Il ressort de plusieurs études couvrant différents groupes de pays et différentes périodes que la qualité des institutions est un important déterminant des résultats de l'économie.[173] Il convient de noter également que le niveau de la qualité institutionnelle dépend aussi du niveau de revenu, les pays riches ayant les moyens de se doter de meilleures institutions. Néanmoins, de bonnes institutions ne nécessitent pas toujours de lourds investissements et des institutions favorisant la bonne gestion des affaires publiques peuvent aussi exister dans des pays pauvres. Il peut y avoir dans ces pays des droits de propriété clairement définis et susceptibles d'être sanctionnés en justice, au moins pour les biens corporels. Il est aussi possible de créer et de maintenir des incitations qui stimulent les activités productives et les transactions plutôt que les activités d'acquisition de rentes, que ce soit dans les pays riches ou dans les pays pauvres. Enfin, la qualité des institutions est liée au niveau de confiance et aux incitations qu'elles créent plutôt qu'à des structures d'organisation ou des caractéristiques culturelles particulières. Au cours du temps et d'un pays à l'autre, de nombreuses structures institutionnelles différentes ont été associées à des niveaux de revenu ou des taux de croissance élevés. La Chine et l'Irlande comptent parmi les cinq pays ayant

170 La causalité peut aussi s'appliquer dans l'autre sens. Ades et Di Tella (1999) affirment que l'ouverture accroît la concurrence et réduit ainsi les revenus qui peuvent être tirés de la corruption, ce que confirme leur analyse des données. Wei (2000) montre que l'«ouverture naturelle», déterminée par la géographie et la taille d'un pays, réduit la corruption. Il explique cela par le fait que l'ouverture naturelle donne à un pays de plus fortes raisons d'investir dans une infrastructure administrative de lutte contre la corruption. D'autres documents publiés ont mis l'accent sur les effets négatifs de la corruption sur l'investissement étranger direct. Voir par exemple Wei (1997).

171 Brunetti *et al.* (1997), cités dans Anderson et Marcouiller (2002).

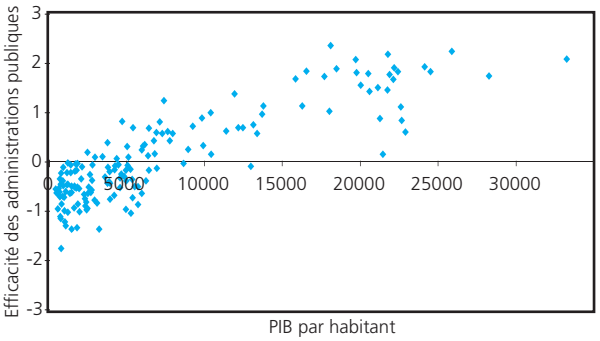
172 Le coefficient de corrélation entre la qualité institutionnelle et le PIB par habitant est égal à environ 0,9 pour les trois mesures de la qualité institutionnelle.

173 Voir par exemple Acemoglu *et al.* (2001; 2002).

connu la plus forte croissance entre 1991 et 2001 et il s'agit de pays dont la structure institutionnelle et le niveau de revenu sont très différents. En dépit de ces différences, les deux pays ont en commun le fait que leurs institutions sont de meilleure qualité que celles d'autres pays ayant un niveau de revenu similaire.[174]

Une autre caractéristique que partagent la Chine et l'Irlande est que l'une et l'autre ont vu leur ouverture au commerce avec les autres pays s'accentuer fortement. L'ouverture mesurée par le total des échanges en tant que part du revenu est une autre variable qui, dans les ouvrages publiés, est considérée comme un déterminant important du niveau de revenu d'un pays. Il ressort de l'analyse faite précédemment que la qualité des institutions peut aussi influer sur le niveau d'ouverture au commerce d'un pays. Un certain nombre de documents fondés sur l'expérience et portant essentiellement sur les déterminants des flux commerciaux montrent que la qualité institutionnelle est en fait liée positivement à l'ampleur de ces flux commerciaux. De Groot *et al.* (2003), par exemple, étudient la relation entre les mesures de la qualité institutionnelle qui figurent dans le tableau IID.1 ci-dessus et le niveau des échanges et constatent qu'une amélioration de la qualité des institutions formelles tend à coïncider avec une augmentation des échanges. Ils constatent en outre que la similarité entre partenaires commerciaux dans la qualité de leurs institutions favorise le commerce. À partir de données provenant d'enquêtes effectuées par le Forum économique mondial auprès d'hommes d'affaires au sujet du contrôle de l'exécution des contrats et de la corruption, Anderson et Marcouiller (2002) définissent un indice de la qualité institutionnelle. Ils constatent qu'une faible qualité institutionnelle a un effet fortement négatif sur le commerce. Rauch et Trindade (2002) mettent l'accent sur le rôle des réseaux transnationaux dans les échanges. Comme on l'a vu auparavant, de tels réseaux peuvent jouer un rôle important lorsqu'il s'agit de faire exécuter des contrats dans le cadre d'échanges internationaux. Ils peuvent aussi réduire les frais commerciaux en réduisant les coûts d'information. Rauch et Trindade (2002) constatent que la présence de réseaux ethniques chinois a une forte incidence positive sur le commerce bilatéral et que cette incidence est plus sensible pour des produits différenciés que pour des produits homogènes. Ce dernier résultat peut s'expliquer par le fait que les coûts d'information sont plus importants dans le cas de produits différenciés.

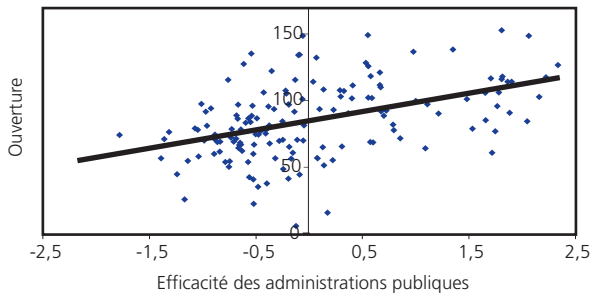
Graphique IID.1
Efficacité moyenne des administrations publiques (1996, 1998, 2000) et PIB par habitant (1995)



Source: Kaufman *et al.* (2002) et Indicateurs du développement dans le monde.

Le graphique IID.2 montre les résultats d'une autre étude dans laquelle est analysée la relation entre la qualité institutionnelle et l'ouverture (Jansen et Nordås, 2004). Cette étude pose la question de savoir si et dans quelle mesure il existe une relation entre la qualité des institutions et la manière dont la libéralisation des échanges parvient à renforcer l'intégration dans les marchés mondiaux. Les auteurs de l'étude font trois constatations intéressantes. Premièrement, il existe une forte corrélation entre les institutions et l'ouverture, comme le montre le graphique IID.2. Deuxièmement, meilleure est la qualité institutionnelle, plus le niveau des droits de douane a une importance déterminante. Par exemple, une réduction des taux appliqués moyens d'environ 13 pour cent à environ 5 pour cent accroîtra le pourcentage d'ouverture de 10 points si l'indice du contrôle de la corruption est égal à zéro et de 20 points si cet indice est égal à un.[175] Cependant, si l'indice du contrôle de la corruption est

Graphique IID.2
Ouverture et efficacité des administrations publiques



Source: Kaufman *et al.* (2002) et Indicateurs du développement dans le monde.

[174] L'estimation ponctuelle de l'efficacité des pouvoirs publics irlandais en 2002 est de 1,62 alors que la valeur moyenne est 1,48 pour les pays à haut revenu. L'estimation ponctuelle pour la Chine est de 0,18, contre -0,37 pour les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (Banque mondiale: Indices de la recherche de gouvernance dans le monde, 2002).

[175] Le niveau tarifaire moyen type est de 13 pour cent et la déviation ordinaire de 7,8 points. Rappelons que l'indice du contrôle de la corruption varie entre -2,5 et 2,5.

à son niveau le plus bas, une réduction des droits de douane n'aura pas d'effet sur l'indice de l'ouverture. Enfin, les auteurs constatent que les propres droits de douane d'un pays sont beaucoup plus importants pour les résultats commerciaux de ce pays, que ce soit sur le plan de l'ouverture ou des échanges bilatéraux, que les droits de douane des partenaires commerciaux dudit pays.[176]

2. INSTITUTIONS NATIONALES ET ACCEPTATION SOCIALE DES RÉFORMES COMMERCIALES

L'acceptation sociale de la réforme est une source de préoccupation à deux stades différents du processus de libéralisation des échanges: pendant le processus d'adaptation et une fois que l'économie s'est adaptée à la nouvelle situation (c'est-à-dire lorsque l'économie est ouverte). Les raisons de la résistance aux réformes commerciales ou de la pression pour un renversement de politique ont tendance à différer à ces deux stades. Les réponses politiques possibles pour accroître l'acceptation sociale du changement diffèrent donc également.

a) L'acceptation sociale pendant le processus d'adaptation

Le processus d'adaptation à la libéralisation du commerce implique des coûts qui sont payés principalement par les agents qui travaillent dans le secteur exposé à la concurrence des importations. La résistance politique à la réforme commerciale ou la pression pour en inverser le cours ont toutes chances de provenir des entreprises et des salariés de ce secteur.

Il y aura toujours des branches de production dans lesquelles les concurrents étrangers seront plus efficaces que les producteurs nationaux. Lorsque les obstacles à l'importation des produits issus de ces branches de production seront réduits, les producteurs étrangers seront en mesure d'attirer les consommateurs intérieurs par des prix plus bas. Les entreprises nationales exposées à la concurrence des importations sur ces marchés devront faire face à des pressions à la baisse sur les ventes et les profits qui, à leur tour, pourront entraîner des pressions dans le sens d'une diminution des salaires, de suppressions d'emplois et peut être même de cessation d'activité. Du fait des réductions salariales et/ou des suppressions d'emplois, ainsi que des perspectives de moindre rentabilité du capital, les travailleurs et le capital chercheront à s'employer dans d'autres branches de l'économie. Il est très probable que cette recherche concerne aussi les industries exportatrices du pays, en particulier si la libéralisation des échanges est du type de la libéralisation réciproque qui se produit dans un cycle multilatéral tel que celui des négociations récemment engagées à Doha. Si le pays mène une politique économique saine, les autres branches de l'économie devraient croître, les consommateurs – qui bénéficient d'une baisse des prix due à la libéralisation des échanges – étendant leurs achats à toute une gamme d'autres produits et services.

La concentration des coûts d'adaptation dans certains secteurs de l'activité économique est une des caractéristiques de la libéralisation des échanges. D'autres changements de politique entraînent des coûts d'adaptation, mais souvent, ceux-ci tendent à être plus uniformément répartis dans la population. Une réduction du salaire minimum légal, par exemple, touchera les personnes à faible revenu dans tous les secteurs de l'économie. Une réduction des dépenses des pouvoirs publics aura quant à elle des répercutions dans différents secteurs de l'économie. Plus les perdants à la suite d'une réforme sont concentrés au sein d'une société, plus il est probable qu'ils unissent leur force pour lutter contre la réforme en question. Ainsi, même si l'amplitude des coûts d'adaptation entraînés par la réforme commerciale n'est pas nécessairement différente de celle des coûts entraînés par d'autres réformes, la concentration de ces coûts dans des secteurs très spécifiques de l'économie laisse prévoir une résistance bien organisée contre cette réforme commerciale.

Nombre de ceux qui perdent leur emploi dans une branche de production exposée à la concurrence des importations peuvent finalement trouver un emploi mieux payé dans des secteurs exportateurs. D'autres verront leur salaire diminuer à long terme. De même, il y aura des entreprises qui parviendront à s'adapter à la nouvelle situation concurrentielle, alors que d'autres devront réduire ou même cesser leurs activités. Autrement dit, s'il est vrai que la plupart des acteurs

[176] Les régressions établies dans l'étude tiennent compte de la taille et de l'éloignement des marchés, de l'enclavement ou de la nature insulaire du pays et de la qualité de l'infrastructure.

du secteur exposé à la concurrence des importations devront passer par un processus d'adaptation, un grand nombre d'entre eux pourraient fort bien se retrouver finalement, à long terme, dans une meilleure situation. D'aucuns ont affirmé cependant que même les membres de ce dernier groupe pourraient opposer de la résistance à la libéralisation des échanges s'ils ne savent pas à l'avance s'ils seront parmi les perdants ou les gagnants à l'issue de la réforme commerciale. Fernandez et Rodrik (1991) montrent que dans cette situation, certains de ceux auxquels la libéralisation des échanges serait profitable peuvent juger *a priori* qu'il est plus sage de militer contre la réforme commerciale plutôt que de courir le risque de compter parmi les perdants à la suite du changement. Les auteurs affirment que ce parti pris en faveur du statu quo explique des phénomènes comme ceux qui ont été observés au Taipei chinois et en Corée du Sud (début des années 60), au Chili (années 70) et en Turquie (années 80). Dans ces trois cas, la réforme était imposée par des régimes autoritaires et contre la volonté des milieux d'affaires, alors même que ceux-ci sont devenus les plus ardents partisans de l'ouverture une fois les politiques mises en place.

Que peut-on faire pour réduire la résistance du secteur exposé à la concurrence des importations à l'égard de la réforme commerciale et pour accroître ainsi l'acceptation sociale de cette réforme? Deux approches ont été étudiées dans les ouvrages publiés sur ce sujet. L'une est axée sur la nécessité de créer des «gagnants» de la réforme commerciale aussi rapidement que possible afin de contrebalancer la pression à l'encontre de la libéralisation des échanges.[177] L'autre approche vise à faire en sorte que les pertes de ceux qui souffriront de l'adaptation soient réduites au minimum.

i) «Créer des gagnants» de la réforme commerciale

La libéralisation des échanges donne de nouvelles possibilités aux exportateurs en particulier si elle est réciproque et rend accessible de nouveaux marchés à l'exportation. Mieux les importateurs seront informés de ces possibilités, plus leurs réactions à celles-ci seront rapides.[178] Le manque d'information est de plus en plus reconnu comme une contrainte de première importance dans les pays en développement. Cette carence peut par exemple être un des motifs de découragement des réactions de l'offre face à la hausse des prix agricoles observée dans un grand nombre de ces pays. L'information circule lentement dans le pays et l'investissement public dans l'infrastructure de base, comme les routes, ou dans le développement des médias locaux pourrait contribuer considérablement à améliorer les flux d'informations.

Les informations qui présentent particulièrement de l'intérêt sont celles qui sont directement liées aux activités d'exportation. Les entreprises exportatrices doivent être informées au sujet des marchés étrangers qu'elles approvisionnent et les acheteurs potentiels sur les marchés étrangers doivent être informés au sujet des sociétés exportatrices. Obtenir ces informations peut coûter cher, en particulier pour de nouveaux exportateurs. Les études d'entreprises manufacturières réalisées au Kenya, au Zimbabwe et au Ghana en 1992 et 1993 ont montré que la majorité de ces entreprises étaient peu présentes sur les marchés internationaux. La plupart d'entre elles n'importaient aucune de leurs matières premières, n'exportaient aucun de leurs produits et ne bénéficiaient d'aucune participation de capitaux étrangers.[179] Pour ce type d'entreprise, il est probable que prendre pied pour la première fois sur un marché étranger implique un processus très coûteux de recherche et de sélection. Les études réalisées sur ce sujet ont mis en évidence les efforts des groupements de détaillants des États-Unis pour se procurer des marchandises en Afrique.[180] S'approvisionner en Afrique est compliqué par le fait que les entreprises des États-Unis manquent de contacts fiables sur le continent qui puissent les aider à écarter les entreprises – ou même les pays – indésirables. S'il est difficile pour les groupements de détaillants des États-Unis, avec toutes les ressources et les moyens financiers dont ils peuvent disposer, de se procurer des produits en Afrique, il doit être extrêmement ardu pour des sociétés africaines d'étudier les marchés occidentaux et d'y prendre pied, en particulier si elles n'ont pratiquement aucune expérience des marchés internationaux.

177 Voir par exemple Rodrik (1989), qui plaide en faveur d'un encouragement des exportations, en particulier pendant les premières phases de libéralisation des échanges, afin de soutenir les changements politiques.

178 Il se peut que les exportateurs aient aussi à faire d'importants investissements pour augmenter la production ou entreprendre de nouvelles activités d'exportation. De tels investissements devant être financés, le fonctionnement des marchés financiers nationaux est un élément essentiel de la réaction de l'offre à la libéralisation des échanges. Les marchés financiers ont fait l'objet d'un examen plus détaillé à la section II.B du présent rapport.

179 Pack et Paxson (1999).

180 Biggs, T., G. Moody, J. van Leewen et E. White (1994), mentionnés dans Fafchamps (2001).

Une étude des exportateurs africains de vêtements et de produits artisanaux indique que l'établissement de liens en Afrique avec les marchés internationaux occasionnerait probablement des frais commerciaux très importants.[181] Le problème est que l'Afrique n'est pas réputée en tant qu'exportatrice de produits manufacturés. Ce problème de réputation est un obstacle que tout nouveau pays exportateur doit surmonter. Il ressort de l'étude que des mécanismes sont à trouver pour réduire les frais importants de recherche préalable pour les acheteurs, ainsi que les frais directs considérables de commercialisation pour les fournisseurs africains. Les services collectifs d'appui à la commercialisation sont souvent inexistants ou inadéquats. La création ou le perfectionnement de ces services peuvent jouer un rôle important dans l'accélération et l'amélioration de la réaction de l'offre à la réforme commerciale.

Un autre obstacle fréquent à l'accès des entreprises africaines aux marchés de l'exportation est l'état précaire de l'infrastructure et de la fourniture de services dans les ports. Dans une économie moderne où le temps d'acheminement jusqu'au lieu de commercialisation et la fiabilité de la fourniture sont d'importants facteurs concurrentiels, il est tout simplement impossible aux entrepreneurs africains – aussi novateurs et capables qu'ils soient – de prendre pied sur les marchés d'exportation si leurs marchandises sont immobilisées pendant des semaines dans les ports et si les routes sont impraticables pendant chaque saison des pluies. Ces questions sont examinées à la section IIB.

ii) Atténuer les pertes individuelles dues à la réforme commerciale

Les efforts des pouvoirs publics pour réduire les coûts d'adaptation afin d'accroître l'acceptation sociale des réformes commerciales devraient être axés sur les salariés des branches de production exposées à la concurrence des importations, que la libéralisation des échanges tend à pénaliser le plus durement. Le fonctionnement des marchés de l'emploi déterminera dans une certaine mesure l'importance de la charge que l'adaptation imposera aux travailleurs, étant donné que cela déterminera la durée de la période de chômage que ces derniers devront probablement traverser.[182] Les politiques de protection de l'emploi, par exemple, peuvent dissuader les entrepreneurs d'embaucher les quelques ouvriers nécessaires pour faire démarrer une nouvelle entreprise du fait qu'il serait coûteux de licencier ces ouvriers au cas où l'affaire se révélerait moins rentable que prévu. Les secteurs de l'exportation resteraient alors peu créateurs d'emplois, ce qui réduirait les chances des ouvriers provenant des secteurs touchés par la concurrence des importations de trouver de nouveaux emplois.

Des salaires minimum élevés peuvent entraîner des licenciements excessifs, en particulier dans les secteurs qui subissent la pression concurrentielle de l'étranger et où les salaires minimum, selon toute probabilité, deviendraient obligatoires. Faute de pouvoir diminuer les salaires, les entreprises devant faire face à une forte concurrence pourront commencer à licencier un nombre potentiellement important d'ouvriers. Le chômage soudain d'un grand nombre d'ouvriers ne pose pas de réel problème pour l'économie si ces ouvriers trouvent facilement de nouveaux emplois. Mais le problème peut être grave si un engorgement se produit dans le processus de recherche d'emploi ou de reconversion et il peut être difficile pour l'économie de créer dans un court délai les nouveaux emplois nécessaires.

Le niveau de syndicalisation dans les secteurs exposés à la concurrence des importations peut aussi influer sur le coût d'adaptation à la réforme commerciale. Plus le niveau de syndicalisation est élevé dans ces secteurs, plus il est probable que les ouvriers ont été en mesure de profiter des plus values dégagées dans ces secteurs avant la réforme.[183] Autrement dit, plus le niveau de syndicalisation est élevé, plus il est probable que les ouvriers aient touché avant la réforme des salaires supérieurs à la valeur de leur production marginale et plus les pertes salariales qu'ils subiront s'ils sont licenciés seront importantes. Les ouvriers touchés auront de plus fortes raisons de résister à la libéralisation des échanges. Un niveau élevé de syndicalisation leur donnera en outre davantage de poids politique dans leur lutte contre la libéralisation des échanges. De nombreux ouvrages d'économie politique ont mis l'accent sur la résistance des perdants potentiels, la considérant comme un des principaux obstacles à l'adaptation. Cette résistance pourrait conduire à une adoption timide des réformes, ce qui en édulcorerait l'effet économique. La simple menace de grèves prolongées ou de manifestations de rue massives pourrait faire retarder l'adoption de réformes économiques par un gouvernement, vider ces réformes d'une bonne partie de leur substance ou entraîner des renversements de politique, avec des conséquences négatives pour l'adaptation.

181 Biggs *et al.* (1996).

182 Voir Bacchetta et Jansen (2003) pour un examen plus général du rôle des marchés de l'emploi dans le processus d'adaptation.

183 Voir Harrison et Hanson (1999) pour des informations sur la manière dont les travailleurs mexicains ont profités des plus-values dégagées dans des secteurs protégés avant la réforme commerciale.

Comment ces différentes caractéristiques des marchés de l'emploi interagissent-elles pendant un processus d'adaptation? Forteza et Rama (2001) comparent l'effet des différentes caractéristiques du marché de l'emploi sur la propension d'une économie à s'adapter.[184] Outre les salaires minimum et les coûts extrasalariaux, les auteurs incluent le niveau de syndicalisation et le volume des emplois publics dans leurs mesures de la rigidité du marché de l'emploi. Ces deux indicateurs ont pour objet de rendre compte de l'aptitude des perdants potentiels de la réforme à exprimer leurs griefs. Les résultats de l'analyse empirique réalisée par les auteurs montrent que dans les pays où les syndicats peuvent être influents, une récession se produit immédiatement avant l'adaptation et est suivie par une lente reprise, alors que la croissance n'est pas touchée par le niveau des salaires minimum et des coûts extrasalariaux. Ces résultats portent à croire que les caractéristiques du marché de l'emploi ont une incidence sur l'adaptation par l'intermédiaire des mécanismes politiques plutôt que des mécanismes économiques.

Bien que l'étude de Forteza et Rama (2001) porte essentiellement sur les pays en développement, on peut s'attendre à ce que les marchés de l'emploi de l'après réforme commerciale créent un chômage excessif dans les pays industrialisés plutôt que dans les pays en développement. De nombreux pays en développement, en particulier les plus pauvres, se caractérisent par un double marché de l'emploi, avec un segment formel relativement rigide, à la différence d'un segment informel très flexible, qui ne connaît ni politique de protection de l'emploi ni salaire minimum.[185] Le pourcentage de travailleurs syndiqués par rapport à l'ensemble de la population active tend à être plus faible dans les pays en développement que dans les pays industrialisés. Si l'on considère les moyennes régionales, on constate que ce pourcentage est le plus élevé en Europe de l'Est et en Asie centrale, avec 67 pour cent de travailleurs syndiqués (Forteza et Rama, 2001).[186] Le pourcentage moyen de travailleurs syndiqués par rapport à l'ensemble de la population active est de 37 pour cent dans les pays industrialisés, chiffre sensiblement plus élevé qu'en Amérique latine et aux Caraïbes (19 pour cent), au Moyen-Orient et en Afrique du Nord (17 pour cent), en Afrique subsaharienne (10 pour cent) et en Asie du Sud (9 pour cent). La mesure dans laquelle un niveau élevé de syndicalisation conduit à une résistance politique est toutefois fonction de nombreux autres facteurs comme, par exemple, la relation entre syndicats et dirigeants politiques. En 1990, la France était un des pays européens ayant connu le plus grand nombre de grèves et de lock-out (1 529), en dépit d'un niveau de syndicalisation relativement faible (14,5 pour cent en 1985 et 9,1 pour cent en 1995). En revanche, l'Autriche est un pays où le niveau de syndicalisation est nettement plus élevé (51 pour cent en 1985 et 41,2 pour cent en 1995), mais où les grèves et les lock-out sont très rares (neuf en 1990).[187]

En général, on pourrait faire valoir que la probabilité de connaître de longues périodes de chômage après la réforme commerciale est plus élevée pour les travailleurs des pays industrialisés que pour ceux des pays en développement. Cependant, il est probable que le chômage crée beaucoup plus de difficultés dans les pays en développement que dans les pays industrialisés. Les marchés du crédit refusent en général d'aider les personnes privées d'emploi, que ce soit dans les pays industrialisés ou les pays en développement. Mais si de nombreux pays industrialisés ont mis en place des systèmes de protection sociale afin de venir en aide aux personnes concernées, les pays en développement n'ont généralement pas les moyens d'assurer ce type de protection.

La plupart des membres de l'Union européenne se caractérisent, par exemple, par de grands systèmes de protection sociale axés sur l'équité.[188] Le système de protection sociale des États-Unis est jugé moins généreux, mais le pays utilise un programme spécial d'aide à l'adaptation commerciale qui s'adresse aux travailleurs déplacés.[189] Ce programme offre toute une gamme de prestations et de services de réinsertion professionnelle afin d'aider les travailleurs déplacés et privés d'emploi à préparer et effectuer leur retour à l'emploi. Ces prestations consistent notamment en un complément spécial de revenu, des indemnités de recherche d'emploi et de réinstallation et des cours de formation rémunérés. D'autre part, les récentes crises macro-économiques survenues en Amérique latine et en Asie de l'Est

184 L'étude s'intéresse à l'adaptation aux «programmes de réforme économique» financés par des crédits et des prêts d'adaptation de la Banque mondiale.

185 Matusz et Tarr (1999).

186 Les chiffres renvoient à des moyennes sur la période 1970-1999. L'OIT (1999) signale une baisse du niveau de syndicalisation dans de nombreux pays européens au cours des années 90.

187 Voir OIT (1999).

188 L'expression «axés sur l'équité» fait allusion au rôle important que joue la redistribution des revenus dans les systèmes de protection sociale des pays en question. Voir, par exemple, l'analyse faite dans Sapir (2000).

189 Voir Bacchetta et Jansen (2003) pour une analyse plus détaillée.

ont montré que les mécanismes de protection sociale existants étaient trop souvent inadéquats.[190] Leur couverture est limitée et l'assistance offerte est loin de répondre à la demande en temps de crise ou en période d'adaptation. En outre, les personnes démunies méconnaissent souvent les programmes ou ont trop peu d'influence pour faire valoir leurs droits. En principe, des systèmes informels de protection comme le soutien familial peuvent remplacer les systèmes officiels. Une étude de cas concernant l'Ouganda montre cependant que ces systèmes informels de protection ont tendance à ne pas fonctionner pour les plus pauvres[191], alors qu'une assurance mutuelle informelle de type communautaire fonctionne bien dans les familles de la classe moyenne ougandaise.

La mise en place de régimes de protection sociale plus élaborés dans les pays en développement pourrait réduire considérablement la charge que l'adaptation impose aux travailleurs les plus pauvres et accroître ainsi l'acceptation sociale de la réforme commerciale. Lorsqu'un État n'a pas les moyens de mettre en place un système de protection sociale permanent et de grande ampleur, une solution peut consister à prendre des dispositions temporaires pendant la période qui suit la libéralisation des échanges.[192] Il faudrait accorder une attention spéciale à l'affectation des aides afin que celles-ci parviennent à ceux qui en ont le plus besoin. De tels programmes devraient être plus efficaces dans les pays caractérisés par des arrangements institutionnels de grande qualité.

b) L'acceptation sociale d'un régime commercial ouvert

La libéralisation des échanges peut aussi avoir des effets négatifs à long terme pour certains. Les documents publiés traitent principalement de deux effets – une exposition accrue au risque externe et des effets de répartition.

L'ouverture rend l'économie plus sensible aux chocs externes. En même temps, cependant, elle peut réduire les effets négatifs des chocs internes. Une sécheresse qui détruit une grande partie de la récolte d'un pays, par exemple, peut avoir des effets désastreux sur l'approvisionnement en produits alimentaires dans une économie fermée. Les effets seront moins dramatiques dans une économie ouverte qui peut importer des produits alimentaires pour combler les insuffisances intérieures. Il est donc difficile, *a priori*, de savoir si les individus sont plus exposés au risque dans une économie ouverte que dans une économie fermée. Rodrik (1998) affirme que la première proposition est exacte. Il montre qu'il existe une corrélation partielle positive et incontestable entre l'ouverture, mesurée par la part des échanges dans le PIB, et le champ d'action des pouvoirs publics, mesuré par la part des dépenses publiques dans le PIB. Pour montrer que l'explication de cette relation statistique est à trouver dans le rôle du risque externe, l'auteur a établi des régressions dans lesquelles l'ouverture est mise en rapport avec deux mesures du risque externe – la volatilité des termes de l'échange et la concentration des exportations. Dans chacun des cas, le rapport est mis en évidence de façon très significative, alors que le coefficient relatif à l'ouverture proprement dite se révèle soit statistiquement non significatif, soit négatif lorsqu'il est significatif. La consommation de l'État contribue donc à réduire le risque dans les économies exposées à un risque externe important.

Le commerce devrait aussi avoir des effets de répartition à long terme étant donné qu'il accroît la demande pour certains types de main-d'œuvre et la réduit pour d'autres. En particulier, le commerce devrait réduire la demande de main-d'œuvre non qualifiée dans les pays industrialisés et entraîner une réduction des salaires de cette main-d'œuvre par rapport à ceux des travailleurs qualifiés. Des pays comme les États-Unis ont connu des périodes de forte croissance de l'inégalité salariale au cours des dernières décennies.[193] Dans d'autres pays industrialisés, en particulier certains pays européens, cette inégalité ne s'est pas beaucoup accentuée, mais le taux de chômage a augmenté parmi les travailleurs non qualifiés. Ce contraste peut s'expliquer par des différences dans le fonctionnement des marchés de l'emploi. Les salaires minimum, par exemple, peuvent avoir pour effet de transformer l'inégalité en chômage. Tel est le cas lorsqu'une diminution de la demande pour certains types de produits nationaux peut se traduire par une réduction de la demande pour certains types de main-d'œuvre, de telle sorte que les salaires seraient inférieurs au salaire minimum. Ne pouvant diminuer les salaires à ce point, les entreprises, au lieu de cela, licencieront des ouvriers. La hausse du chômage et l'accroissement de l'inégalité peuvent être deux effets différents d'une même cause – une réduction de la demande de main-d'œuvre non qualifiée. Dans les deux cas, les systèmes

190 Ferreira *et al.* (1999).

191 McDonald *et al.* (1999).

192 Voir, par exemple, Ferreira *et al.* (1999) et Gupta *et al.* (2000) pour le rôle des systèmes de protection sociale dans la protection des pauvres contre les chocs macro-économiques.

193 Cela a coïncidé avec un accroissement de l'offre de main-d'œuvre qualifiée.

de protection sociale peuvent aider à améliorer la situation des travailleurs concernés, sous forme d'indemnités de chômage ou par un système de redistribution qui empêche que l'accroissement de l'inégalité concerne non seulement les salaires bruts, mais aussi les salaires nets.

Même si le commerce peut être l'une des causes de l'accroissement de l'inégalité observée dans les sociétés industrialisées[194], il est presque certain que ce n'est pas la seule. Il est probable que les profonds changements survenus dans les techniques de production au cours des dernières décennies ont aussi influé sur la demande de travailleurs diversement qualifiés. Plusieurs études empiriques ont mesuré l'incidence relative de la libéralisation des échanges et de l'évolution technologique sur l'inégalité des compétences dans les pays développés.

Les estimations de la contribution du commerce à l'accroissement de l'inégalité des compétences diffèrent énormément d'une étude à l'autre. À une extrémité, les études de Berman, Bound et Griliches (1994) et de Lawrence et Slaughter (1993) attribuent au commerce un rôle minime ou nul, mais un rôle prépondérant à l'évolution technologique. À l'autre extrémité, Wood (1994) attribue au commerce 70 pour cent de la causalité. Cline (1997) passe en revue l'ensemble des ouvrages publiés (à ce stade) et conclut[195] en ces termes: «Il ressortirait d'une estimation raisonnable fondée uniquement sur les documents examinés dans le présent chapitre que les influences internationales ont contribué à raison d'environ 20 pour cent à l'accroissement de l'inégalité salariale dans les années 80.» Cline (1997) lui-même obtient des résultats différents: «… environ un tiers de l'augmentation nette du rapport entre le salaire d'un ouvrier qualifié et celui d'un ouvrier sans qualification entre 1973 et 1993 peut être attribué au commerce et un neuvième supplémentaire à l'immigration.»[196]

Une plus grande incertitude et une plus grande inégalité, que ce soit du point de vue des possibilités d'emploi ou du revenu, pourraient toutes deux nuire à long terme à l'acceptation sociale de la réforme commerciale. La situation peut s'améliorer si les institutions publiques interviennent de façon plus soutenue dans la fourniture d'assurances (contre le chômage par exemple) dans les pays où l'ouverture accroît sensiblement l'exposition au risque et dans la redistribution des richesses lorsque l'ouverture contribue à accroître l'inégalité.

194 Voir OMC (2003a) au sujet de l'effet du commerce sur l'inégalité dans les pays en développement.

195 Acemoglu (2002) fait une autre récapitulation, plus récente, des ouvrages publiés.

196 Bhagwati (2000), au contraire, affirme que l'effet du commerce avec des pays pauvres sur l'inégalité salariale dans les pays industrialisés a été positif et a modéré l'effet négatif d'autres facteurs (comme l'évolution technique) sur les salaires réels dans les pays industrialisés. Il fait valoir que l'accumulation de capital et l'évolution technique dans les années 80 et au début des années 90 ont contrebalancé les effets de la libéralisation des échanges et se sont traduits par une réduction de l'offre relative de biens à fort coefficient de main-d'œuvre. Il devrait en résulter au Nord une hausse des prix des biens en question, phénomène qui, en fait, a été observé. Les changements émanant du Sud ont donc poussé les prix des marchandises dans la mauvaise direction et ne peuvent être responsables de la diminution des salaires réels au Nord.