E COHÉRENCE DES POLITIQUES ET COOPÉRATION INTERNATIONALE

La présente section est consacrée à l'examen de certains aspects des dimensions internationales de la cohérence des politiques. La question centrale qui y est abordée est de savoir jusqu'à quel point des politiques cohérentes au niveau national appellent une coopération internationale. L'examen de cette question ne se limite pas aux domaines où s'exerce l'action des pouvoirs publics considérés dans le reste de l'étude, mais porte d'une manière plus générale sur le rôle de la coopération internationale dans l'aide à la formulation cohérente des politiques, y compris dans le domaine de la politique commerciale. En précisant ce qui semble expliquer en premier lieu la manière dont la coopération internationale contribue au soutien d'une bonne politique sur le plan national, on fera aussi valoir que parfois, les efforts pour encourager la coopération internationale peuvent avoir des conséquences négatives. Autrement dit, l'efficacité de la coopération internationale dépend de considérations telles que l'objet des efforts de coordination des pouvoirs publics, le degré de coopération recherché, la volonté des parties de définir les politiques nationales autour d'une approche internationale commune et le coût de la recherche et du maintien d'accords de coopération par rapport aux avantages qui en résultent.

Il importe également de savoir, ce qui ne fait pas l'objet de la présente étude, comment les différents organismes internationaux coopèrent entre eux et si cette coopération est suffisamment cohérente pour répondre aux besoins des États auxquels elle est sensée profiter. Une incohérence des institutions et des politiques au niveau international affaiblira la contribution des États et tendra même à priver la coopération internationale de sa principale raison d'être.

Comme on l'a noté dans l'introduction à la section II du présent rapport, la cohérence est un terme complexe et multiforme utilisé, voir abusivement utilisé, dans des contextes variés. On ne reprendra pas ici l'examen de ce thème. Aux fins de l'étude présente, cependant, la cohérence ne consiste pas simplement à déterminer si des politiques qui pourraient se contredire ou s'annuler entre elles sont suffisamment alignées pour répondre aux objectifs fixés, mais elle concerne aussi la manière dont la coopération internationale favorise l'efficacité et la prospérité nationale en permettant aux États d'atteindre des objectifs politiques qui, autrement, pourraient être hors de leur portée. En ce qui concerne la notion de coopération internationale, il s'agit aussi d'un terme qui se prête à des interprétations divergentes. La coopération peut être plus ou moins explicite et plus ou moins contraignante, comme on le verra plus en détail ci-après.

La première sous-section qui suit est consacrée à un examen des circonstances dans lesquelles une forme ou une autre de coopération internationale peut faciliter la poursuite d'objectifs nationaux, en ce sens qu'elle peut garantir des résultats qui contribuent à maximiser la prospérité d'un pays. Si une telle coopération est envisageable, la question qui suit naturellement est la forme que devrait prendre cette coopération, ce dont traite la sous-section suivante. Enfin, la section IIE se termine par un bref examen du rôle de l'OMC en tant qu'organisme de coopération internationale, ainsi que des conditions requises pour remplir efficacement ce rôle.

1. COOPÉRATION INTERNATIONALE ET OBJECTIFS POLITIQUES NATIONAUX

Quelles sont les circonstances dans lesquelles la coopération internationale peut faciliter la poursuite d'objectifs économiques nationaux? Le rôle que peut jouer la coopération internationale en aidant les États à atteindre leurs objectifs sociaux, politiques et économiques est un vaste sujet. Nous n'aborderons ici qu'une partie de la question, nous intéressant principalement aux gains que permet la coopération en matière d'efficacité économique et de maximisation de la prospérité. Il est important de se rappeler toutefois que la coopération internationale a une portée plus large et un sens plus profond que cela, puisqu'elle se rapporte à des questions fondamentales comme la paix, la sécurité, l'élimination de la pauvreté et les droits de l'homme.[197] Les conclusions tirées ici au sujet de la coopération peuvent concerner plus ou moins ces autres aspects de la manière dont les États s'efforcent de s'entraider en agissant conjointement à l'échelle internationale.

[197] Le Programme des Nations Unies pour le développement a entrepris récemment d'intéressants travaux dans ce domaine, articulant l'examen des enjeux de la coopération internationale autour de la notion de biens publics mondiaux et d'une analyse de l'attribution de la responsabilité de fournir ces «biens». Voir Kaul *et al.* (1999) et Kaul *et al.* (2003). L'adoption par les Nations Unies des objectifs de développement pour le millénaire est une initiative internationale importante qui vise à traiter une grande diversité de problèmes de développement par le biais de la coopération internationale. Pour plus de détails, voir le Rapport sur le commerce mondial (2003), pages 82 à 84.

L'analyse qui suit à trait aux problèmes de formulation des politiques liés au «chacun pour soi» ou au «dilemme du prisonnier», au rôle de la coopération internationale du point de vue de l'économie politique, aux débordements internationaux, à la coopération pour maîtriser les forces du marché, à la transparence, à la coordination des règlementations et aux questions relatives à la capacité institutionnelle.

a) Les termes de l'échange, l'économie politique nationale et la coopération internationale

Le commerce international est un domaine où on observe une coopération internationale de grande ampleur. Les raisons qui président à la conclusion d'accords commerciaux internationaux et la manière dont ces accords sont appliqués ont fait l'objet de nombreuses recherches. Les ouvrages publiés mettent en évidence au moins trois raisons pour lesquelles les pays peuvent souhaiter conclure des accords commerciaux internationaux: i) un dilemme du prisonnier reposant sur les termes de l'échange; ii) des considérations d'économie politique; iii) la volonté d'appliquer certaines politiques.[198]

Il y a environ cinquante ans, Harry Johnson (1954) a montré comment, face à l'influence des droits de douane sur les termes de l'échange, les pays pouvaient coopérer pour améliorer leur situation en évitant des épisodes mutuellement destructifs de représailles sur le plan de la politique commerciale. Il s'agit là d'une application de ce qu'en théorie des jeux, on appelle le dilemme du prisonnier, dans lequel un manque de coopération réduit la prospérité des participants au jeu, alors que la coopération l'accroît. Johnson étudiait une situation dans laquelle les pays pouvaient se prévaloir d'un marché suffisamment important pour influer sur le cours mondial d'un produit à la suite d'une variation de la demande sur ce marché. Ainsi, si le gouvernement d'un grand pays devait imposer un droit de douane sur un produit importé, cela provoquerait une hausse de prix et une réduction de la demande sur le marché national, ce qui se répercuterait suffisamment sur l'ensemble du marché pour provoquer une baisse du prix mondial du produit en question. L'effet du droit de douane serait de réduire le prix des importations par rapport aux exportations (les termes de l'échange) et par conséquent d'accroître le revenu national aux dépens d'un autre pays. La même chose pourrait se produire si un grand pays instituait une taxe à l'exportation d'un produit, ce qui provoquerait une hausse du prix de ce produit sur le marché international.

L'effet de la relation entre prix à l'importation et prix à l'exportation sur le revenu national est bien connu depuis longtemps. Ce que Johnson a su mettre en évidence, c'est que si les pays continuaient d'appliquer la politique du chacun pour soi – en imposant par rétorsion les uns à l'égard des autres une succession de restrictions commerciales – ce qui se produirait en fin de compte serait une réduction du revenu national. Un accord international visant à modérer un tel comportement est bénéfique pour toutes les parties. C'est pourquoi la politique des pouvoirs publics peut être rendue plus cohérente par la coopération internationale. En outre, compte tenu des différences de puissance entre les pays, la négociation multinationale permet à ceux-ci de libéraliser davantage les échanges qu'en procédant à un ensemble complexe de négociations bilatérales. Ainsi, Maggi (1999) affirme que les négociations commerciales peuvent être considérées comme un marché où les pays échangent des concessions commerciales et que la négociation bilatérale est inefficace parce que le marché est segmenté.

Ethier (2004a; 2004b) analyse les raisons d'ordre économique et politique pour lesquelles les États pourraient conclure des accords commerciaux internationaux. Il se demande si l'effet concernant les termes de l'échange est la raison principale de l'existence du GATT et de l'OMC. Il fait valoir que le GATT n'interdit pas en fait les taxes à l'exportation et n'empêche donc pas les grands pays de se servir de la politique commerciale pour améliorer leurs termes de l'échange. Par ailleurs, si les termes de l'échange étaient la raison principale de l'existence des accords multilatéraux, les petits pays auraient peu à gagner en souscrivant à ces accords. L'explication avancée par Ethier est une combinaison des effets concernant les termes de l'échange et de ce qu'il appelle les externalités politiques. Ces externalités sont liées à l'hypothèse selon laquelle les gouvernements dépendent du soutien politique provenant de différents groupes d'intérêt et doivent donc maintenir un juste équilibre entre les intérêts des exportateurs et des branches de production exposées à la concurrence des importations et ceux des salariés de ces branches de production. Deux hypothèses sont faites au sujet de l'environnement politique. Tout d'abord, on suppose que le soutien politique subit davantage l'effet direct d'un accord commercial que ses effets indirects. Par effet

[198] Voir Bagwell et Staiger (2002) pour une analyse approfondie.

direct, on entend la pénétration accrue des importations dans les secteurs où les pouvoirs publics ont réduit la protection et l'augmentation des exportations dans les secteurs où les pouvoirs publics ont négocié un meilleur accès aux marchés. Les effets indirects sont les ajustements ultérieurs des prix et de la rémunération des facteurs de production, qui ont lieu dans tous les secteurs de l'économie afin de rééquilibrer la balance commerciale globale. La deuxième hypothèse est que tout en voulant tirer profit de l'activité commerciale, les gouvernements veulent aussi éviter que le revenu de tel ou tel groupe d'intérêt soit fortement réduit. Lorsque ces hypothèses sont vérifiées, une approche réciproque et graduelle de la libéralisation des échanges est la politique préférée. Ethier affirme que le soutien politique est la meilleure explication des accords commerciaux tels qu'on les observe dans les faits.[199]

La troisième raison de conclure des accords commerciaux internationaux – la volonté politique – a été analysée par Maggi et Rodriguez-Clare (1998) et par Staiger et Tabellini (1999). Ces auteurs ont donné une solide base théorique à l'idée que les gouvernements peuvent se servir d'engagements internationaux pour manifester des intentions politiques ou pour lier des engagements politiques de telle sorte qu'il soit plus difficile pour des groupes d'intérêt de les contester. Un gouvernement peut agir ainsi quelle que soit la taille du pays considéré. Il ressort de cette analyse que l'équilibre entre la position des pouvoirs publics et celle des groupes de pression dans la négociation influera sur la volonté et la capacité des gouvernements de se servir ainsi des engagements internationaux. Enfin, il est à noter que s'il n'y a pas d'effets sur les termes de l'échange et si l'objectif des pouvoirs publics est de maximiser le revenu national total, alors le libre-échange est la politique optimale.

S'agissant de la question de l'application des accords commerciaux, un problème peut se poser avec les accords multilatéraux quand par exemple deux pays sont incités à conclure des accords séparés qui mettraient en cause les concessions accordées par ces deux pays à tous les autres. L'inclusion d'une clause de la nation la plus favorisée (NPF) dans les accords permet d'éviter ce cas de figure et rend applicables les accords de libéralisation réciproque. En outre, Bagwell et Staiger (1999) montrent que dans un contexte multilatéral, des droits de douane répondant aux objectifs des gouvernements en matière de maximisation de la prospérité ne sont efficaces que s'ils sont conformes au principe NPF. L'efficacité se définit dans ce cas par une structure tarifaire telle qu'aucun pays ne peut accroître sa prospérité en modifiant ses droits de douane sans léser un autre pays. Enfin, Ethier (2004b) fait observer que la clause NPF est importante pour chaque signataire d'un accord multilatéral, non pas à cause du statut qu'elle confère à celui-ci, mais parce que chacun des concurrents du pays en question a concédé ce statut à chacun de ses partenaires commerciaux potentiels.

Une procédure de règlement des différends est un autre aspect important du système commercial multilatéral pour ce qui est de l'application des accords. Outre le règlement des différends entre deux membres ou davantage, cette procédure permet de constater les violations des accords et de les porter à l'attention de pays tiers, ce qui impose une certaine discipline en mettant en jeu la réputation de l'auteur de violations en tant que partenaire commercial digne de confiance. Les obstacles non tarifaires sont beaucoup moins transparents que les droits de douane et la fonction de «diffusion de l'information» de la procédure de règlement des différends est particulièrement appropriée dans ces domaines. Maggi (1999) montre que lorsqu'une telle procédure est en place, un accord multilatéral peut être appliqué sans qu'il soit nécessaire de recourir à des sanctions sévères. Les sanctions prises par une tierce partie peuvent être légères et ne sont nécessaires qu'en cas de violations difficiles à faire cesser aux moyens de sanctions bilatérales, le plus souvent lorsqu'un pays fort et un pays faible sont en cause. Ainsi, la procédure de règlement des différends permet à la force exécutoire de s'exercer transversalement par rapport aux relations bilatérales, ce qui est un autre aspect différenciant un accord commercial multilatéral d'un accord commercial bilatéral.

En conclusion de la présente sous-section, les gouvernements peuvent vouloir assurer une plus grande cohérence de leur action en souscrivant des engagements internationaux aux fins suivantes: i) éviter d'imposer des restrictions commerciales à titre de représailles, ce qui ne fait qu'envenimer la situation; ii) agir sur la répartition de l'influence politique qui détermine les résultats de l'action menée sur le plan économique interne; iii) s'engager à réformer la politique commerciale. Les résultats appuyés par les arguments de l'économie politique ne dépendent pas de la taille du pays. Par ailleurs, même si la politique commerciale a fourni l'éclairage principal de la présente étude, il serait intéressant d'examiner si les enseignements de cette étude peuvent aider à comprendre d'autres domaines de la coopération internationale.

[199] Voir aussi Mayer (1981), Grossman et Helpman (1995) et Bagwell et Staiger (2002) pour des analyses de l'importance relative des termes de l'échange et des effets d'ordre économique et politique.

b) Les débordements internationaux des politiques suivies

Les débordements internationaux sont un exemple d'externalité qui, pour être traitée efficacement, peut nécessiter un recours à la coopération internationale (section IIC). Les exemples fréquemment cités en la matière sont l'utilisation non durable du patrimoine universel commun (par exemple le climat mondial, les océans, etc. …) et «l'exportation» de la pollution au-delà des frontières. La coopération internationale pour la protection de l'environnement s'est considérablement développée depuis la Conférence de Stockholm de 1972 (Conférence des Nations Unies sur l'environnement). Il existe maintenant une multitude d'accords environnementaux internationaux portant sur des questions telles que le changement climatique, la couche d'ozone, la biodiversité, les zones maritimes et côtières, les espèces menacées d'extinction, les polluants organiques persistants, les déchets dangereux, la désertification, etc. Un certain nombre de processus décisifs ont permis d'accomplir ces progrès, y compris l'évolution des connaissances scientifiques en matière d'environnement, la plus grande prise de conscience et les préoccupations croissantes du public du monde entier au sujet des problèmes d'environnement et la plus large reconnaissance par les gouvernements nationaux de la nécessité d'agir dans ce domaine (Conca et Dabelko, 1998). Une coopération intergouvernementale efficace permettrait de garantir que les activités économiques menées à l'échelle nationale ne soient pas responsables d'une dégradation de l'environnement ayant des répercutions négatives pour d'autres pays ou pour l'ensemble de la planète.

L'existence de débordements technologiques aux dimensions internationales est un autre exemple de situations dans lesquelles une coordination internationale des politiques peut être utile. Si des débordements technologiques se produisent par l'intermédiaire des échanges, par exemple, cela tendrait à indiquer que le marché produit trop peu d'échanges et donc qu'une action coordonnée pour réduire les obstacles au commerce permettrait d'accroître le bien-être économique.

Les débordements internationaux peuvent aussi concerner la transmission des chocs macroéconomiques (section IIA). Du fait du cycle conjoncturel des affaires, les pays connaissent un certain degré de fluctuation de l'activité économique globale. Chaque administration nationale devra mettre en œuvre des politiques fiscales et monétaires pour lisser son activité économique. Mais les effets conjoncturels, de même que la réponse des pouvoirs publics, peuvent se transmettre à des partenaires par l'intermédiaire de modifications des flux commerciaux qui influent sur la production, l'emploi et les prix chez ces partenaires.

Dans le modèle à deux pays de Mundell–Fleming, dans lequel les taux de change sont flexibles, un pays qui adopte une politique d'expansion monétaire aggravera la situation du compte courant et réduira la demande globale de son partenaire commercial. Celui-ci n'accueillera pas favorablement cette politique, en particulier s'il est lui-même touché par une faiblesse macroéconomique. Les mécanismes de transmission de cet effet de la politique du chacun pour soi sont le taux de change et les modifications induites des flux commerciaux (la demande se tourne vers les biens exportables du premier pays). Un moyen de réduire ces tensions consiste à coordonner une réponse à la faiblesse (ou la force) macro-économique et à partager les gains et les coûts à la faveur de la coopération internationale. Celle-ci peut prendre diverses formes, de la coordination macro-économique (comme par l'intermédiaire du G-7) jusqu'à l'union monétaire (comme dans la création de la zone euro). Cependant, les études publiées à ce sujet présentent une grave lacune, à savoir que l'analyse des politiques n'est pas fondée sur la prospérité et repose sur des hypothèses ponctuelles au sujet des objectifs des responsables de l'élaboration des politiques.[200]

Au cours de ces dernières années, un nouveau schéma de modélisation de la macro-économie dans un contexte ouvert a été élaboré (Obstfeld et Rogoff, 1995b). Ce nouveau schéma se démarque de l'ancien modèle de Mundell–Fleming aux racines keynésiennes par des fondements micro-économiques plus solides. Ses caractéristiques principales sont notamment la différenciation des produits et, par conséquent, le caractère imparfaitement concurrentiel des marchés, la recherche de l'utilité maximale par les ménages au moyen d'un choix de consommation, la valeur réelle des soldes comptables et de l'offre de main-d'œuvre et la rigidité du prix nominal. Une conséquence importante de ce schéma (en particulier le comportement des ménages) est qu'il permet une évaluation de la prospérité en fonction des différents types de choix de la politique à mener, y compris la coordination des politiques avec d'autres partenaires.

[200] Le plus souvent, l'analyse suppose que les gouvernements cherchent à éviter le chômage et l'inflation.

Alors que la possibilité de débordements internationaux est reconnue, les avis sont plus partagés sur la valeur de la coordination macro-économique internationale. Obstfeld et Rogoff (2000) ont fait valoir qu'à mesure que les banques centrales des grands pays industrialisés se tournent vers des politiques monétaires fondées sur des règles et que les marchés financiers internationaux sont plus achevés, les effets de débordement international ne représentent plus qu'un problème secondaire.[201] Il y a donc peu à gagner d'une coopération monétaire. Il suffit que les banques centrales réagissent au mieux aux circonstances et aux chocs macro-économiques touchant le pays. Cependant, les résultats concernant la transmission internationale et les effets sur le plan de la prospérité peuvent être très sensibles à des modifications de certaines des spécifications des modèles, y compris la rigidité des prix, les préférences et la structure financière (Lane, 2001). En se servant du même modèle de base, Canzoneri, Cumby et Diba (2002) ont soutenu qu'une coopération monétaire internationale devenait avantageuse lorsque les bouleversements de la productivité prenaient des formes différentes et qu'il existait des asymétries dans la fixation des salaires et des prix.

Tout en reconnaissant la valeur de la coopération internationale, Conconi et Perroni (2003) étudient dans un document récent les conditions dans lesquelles une coordination entre les gouvernements peut aider à remédier aux débordements. L'analyse porte sur l'interaction entre les gouvernements ainsi qu'avec les organismes privés. Les auteurs parviennent notamment à la conclusion que si les gouvernements et les intérêts privés réagissent en permanence entre eux et les uns par rapport aux autres («interaction répétée»), les accords internationaux peuvent se révéler moins nécessaires. Les protagonistes peuvent rendre suffisamment crédible leur volonté de tenir compte de leurs intérêts respectifs. D'autre part, si les gouvernements ont des difficultés à s'engager d'avance à mener une politique appropriée à l'échelon national, un accord international peut être utile. Il ressort de cette analyse et d'un certain nombre d'études similaires s'inspirant de la théorie des jeux que la nature et le degré de la coopération internationale souhaitable varieront selon les circonstances. Il n'est pas toujours vrai que davantage de coopération au niveau international vaille mieux que moins de coopération.

c) Maîtriser les forces du marché

Un autre domaine important qui intéresse la coopération internationale est le pouvoir d'intervention sur le marché des entreprises qui sont domiciliées sur un territoire mais dont les activités ont un coût important pour les consommateurs et les entreprises d'un autre territoire. Les sources de cette influence économique et les formes qu'elle prend peuvent varier. Le pouvoir d'intervention sur le marché peut être concentré dans une seule entreprise ou être partagé par un groupe d'entreprises agissant d'une manière coordonnée (par exemple un cartel) afin de manipuler les prix et d'étouffer la concurrence. Elle peut naître d'un monopole sur une ressource, d'économies d'échelle ou de l'accès à une technologie spécifique.

Certains se sont demandés si ces débordements négatifs étaient suffisamment importants pour justifier la nécessité de recourir à une coopération internationale (Bilal et Olarreaga, 1998). Or, comme on l'a noté à la section IIC ci-dessus, il ressort d'études récentes que les coûts que représentent les cartels internationaux pour les consommateurs et les autres producteurs peuvent être considérables. De nombreux gouvernements sont souvent plus indulgents au sujet du comportement des entreprises sur les marchés d'exportation que sur les marchés intérieurs. Cela s'explique par le fait que les autorités nationales chargées des questions de concurrence peuvent avoir tendance à ne pas refréner le comportement monopolistique des entreprises installées sur leur territoire si ce comportement se traduit par un accroissement des profits sur le plan national au détriment, principalement des consommateurs et des concurrents étrangers.

Il y a encore un autre argument qui plaide en faveur d'une coordination internationale des règles de la concurrence. Dans le cadre d'une libéralisation croissante des échanges et de l'adoption de disciplines multilatérales concernant le recours aux mesures commerciales traditionnelles, il peut être tentant pour les gouvernements de faire un usage stratégique de la politique de la concurrence afin d'opérer un déplacement des revenus, des entreprises étrangères vers les entreprises nationales (Cadot, Grether et de Melo, 2000). Les quelques études qui ont abordé ce sujet dans le contexte des fusions ont montré qu'il n'existait pas de réponse simple (Horn et Levinsohn, 2001). En fait, le modèle employé a donné un résultat contraire – une libéralisation accrue amenait les gouvernements soucieux de maximiser la prospérité nationale à rendre plus rigoureuses les règles de la concurrence. Mais les résultats dépendent manifestement des hypothèses sur lesquelles reposent le modèle et les paramètres, de telle sorte que la question conserve son caractère empirique.

[201] À la nette différence, par exemple, du résultat obtenu avec le modèle de Mundell–Fleming, l'expansion monétaire dans un pays entraîne un accroissement de la production et de la prospérité du partenaire commercial de ce pays (le résultat est ici l'enrichissement du pays voisin).

La section IIC est en outre consacrée à l'examen des diverses formes de coopération internationale comme les accords de courtoisie renforcés entre les autorités nationales chargées des questions de concurrence, l'harmonisation des lois nationales en matière de concurrence et la création d'un cadre multilatéral. D'aucuns ont affirmé que les règles multilatérales et la jurisprudence permettaient déjà de contester tant l'application que la non-application des lois nationales des Membres en matière de concurrence lorsqu'il existait une discrimination de fait entre produits nationaux et produits étrangers (Hoekman et Mavroidis, 1994). Hoekman et Mavroidis (2002) affirment en outre que c'est en utilisant les structures de l'OMC que les pays en développement peuvent retirer plus efficacement des engagements traditionnels de libéralisation les avantages présumés des disciplines multilatérales inscrites dans la politique de concurrence.

De toute façon, la simple variété des régimes permet de penser que tout effort d'harmonisation s'avérerait difficile. Une classification internationale grossière des régimes de concurrence permet d'établir cinq grandes catégories (Levinsohn, 1996). Si une harmonisation devait être tentée malgré tout, elle aurait plus de chance de réussir en étant axée sur des principes fondamentaux. Les travaux actuellement en cours à l'OMC sur la politique de concurrence ont porté essentiellement sur des principes fondamentaux tels que la transparence, la non-discrimination et l'équité au plan de la procédure, ainsi que sur les dispositions relatives aux ententes injustifiables.

d) Asymétries de l'information, manque de transparence et insuffisances de la réglementation

Les aspects économiques de l'information ont été un thème dominant de l'analyse économique théorique de ces dernières années. De nombreuses études ont mis l'accent sur les imperfections des marchés pour ce qui est des informations qui permettent d'expliquer la fluctuation des résultats. L'idée simple est que l'information concernant les conditions du marché est souvent distribuée asymétriquement entre les parties à une transaction et que dans certains cas, une intervention politique de nature à réduire ou éliminer l'asymétrie peut être bénéfique. De nombreuses expressions passées dans le langage courant, comme risque moral, choix défavorable et problème mandant – mandataires, sont des applications de la science économique de l'information. L'asymétrie de l'information s'est révélée utile pour expliquer divers types de comportement du marché, y compris l'envoi de signaux (Spence, 1974), la sélection (Stiglitz, 1975) et le rationnement du crédit (Stiglitz et Weiss, 1981).

Certains problèmes de ce type peuvent se poser dans un environnement international et, dans la mesure où ils se posent, motiver une coopération internationale. Là encore, cependant, il est essentiel de procéder à une analyse appropriée pour déterminer l'ampleur et la nature de la coopération internationale souhaitable. On trouvera dans les précédents chapitres de l'étude des exemples dans lesquels chacun de ces aspects de la coopération exerce un attrait.

Une asymétrie de l'information peut exister entre des consommateurs qui souhaitent acheter des produits d'une certaine qualité et des producteurs. Une façon pour ces derniers de remédier à cette asymétrie consiste à donner aux consommateurs des repères, comme des marques de fabrique ou des indications géographiques (section IB.3). Mais du fait de la mondialisation croissante du commerce, assurer la protection juridique de ces marques uniquement sur les marchés nationaux ne suffirait pas à garantir que les consommateurs soient protégés. La coopération internationale pour la protection de la propriété intellectuelle complète donc la protection nationale de ces marques et indications.

L'asymétrie de l'information sur les marchés financiers rend en outre ceux-ci plus vulnérables à la contagion. Une telle asymétrie existe entre débiteurs et entreprises qui émettent des actions d'une part et créanciers et actionnaires d'autre part. Débiteurs et entreprises connaissent mieux le caractère risqué de leurs projets d'investissement que créanciers et actionnaires. Si cette asymétrie fait certainement partie des marchés financiers nationaux, elle peut être plus grave dans le cas de marchés émergents peu développés et médiocrement réglementés.[202] L'asymétrie signifie que les investisseurs internationaux peuvent considérer tous les marchés émergents comme semblables; elle crée en outre une sensibilité extrême aux chocs financiers ou macroéconomiques.[203] Les réactions de panique des créanciers et des actionnaires face à un choc provoquent une réaction en chaîne négative sur plusieurs marchés financiers à la fois, ce qui produit une contagion. Une coopération internationale visant à accroître la transparence

[202] Les récents scandales comptables qui se sont produits de part et d'autre de l'Atlantique montrent que même les marchés financiers les plus développés, transparents et réglementés ne sont pas sans connaître des cas très graves d'asymétrie de l'information.

[203] Voir Calvo et Mendoza (2000).

sur les marchés financiers et à coordonner des réponses appropriées aux crises financières peut aider à réduire les pertes économiques souvent énormes auxquelles donnent lieu ces épisodes.

Enfin, une action visant à améliorer la transparence des politiques, y compris au niveau international, est à la base d'une élaboration des politiques qui s'appuie sur une meilleure information. Il est possible, en coordonnant les réglementations, de réduire le coût des transactions internationales, c'est-à-dire les frais commerciaux. En ce qui concerne l'établissement de normes, une harmonisation dans certains domaines peut être une condition préalable à des transactions à venir. De même, une approche coordonnée de l'établissement de normes peut réduire les frais commerciaux. Les chapitres précédents de l'étude contiennent des exemples dans lesquels chacun de ces aspects de la coopération présente un attrait. Dans le domaine financier, la coordination peut réduire les possibilités de recours à un arbitrage règlementaire qui fragilise la gestion macro-économique à l'échelle nationale.

e) Favoriser le renforcement des institutions et des capacités

«Du commerce, pas de l'aide», tel est le slogan qu'on a pu entendre dans des débats récents et qui montre que l'un peut se substituer à l'autre. La substitution est en effet possible en ce sens que les exportations et l'aide peuvent être des sources de devises qui, à leur tour, peuvent servir à importer des biens et des services. L'aide peut aussi avoir une autre influence sur les échanges, en les faussant davantage. Il est possible, par exemple, qu'un accès préférentiel au marché du bénéficiaire d'une aide soit explicitement ou implicitement accordé aux donateurs.[204] Par ailleurs, les transferts d'aide peuvent entraîner une appréciation du taux de change du bénéficiaire et avoir par conséquent une incidence négative sur la compétitivité des exportateurs. Enfin, l'aide peut permettre à un bénéficiaire de maintenir des déficits commerciaux pendant de longues périodes et peut donc favoriser le secteur en concurrence avec les importations par rapport au secteur de l'exportation. Comme on l'a vu plus haut, les États peuvent par conséquent être moins enclins à s'accorder mutuellement un accès aux marchés.

L'analyse qui est faite dans le présent rapport porte toutefois essentiellement sur des domaines où l'aide et le commerce sont complémentaires. Il est clair que la section IIB, consacrée au rôle de l'infrastructure dans les échanges, traite des inconvénients que présente une infrastructure médiocre pour les exportateurs. En outre, le respect des délais ayant acquis une importance relative accrue en tant que facteur concurrentiel, la participation au commerce international des biens et des services est aujourd'hui plus gravement compromise par une infrastructure médiocre qu'elle ne l'était autrefois. De nombreux PMA auront besoin d'importants transferts de l'étranger pour donner à leur infrastructure un niveau de qualité suffisant et l'aide apportée dans ce domaine devrait donc permettre au bénéficiaire de mieux réagir sur le plan de l'offre, à la libéralisation des échanges. Le secteur des exportations pourrait s'en trouver renforcé et il deviendrait alors intéressant de négocier des concessions réciproques.

L'idée qu'une meilleure infrastructure économique et physique accentue l'effet des réformes commerciales et des incitations économiques en général sur l'offre n'est pas nouvelle et l'infrastructure est un domaine prioritaire depuis des décennies, que ce soit pour les bénéficiaires d'une aide ou pour les donateurs. Néanmoins, il reste souvent beaucoup à faire en ce qui concerne la qualité de l'infrastructure. Le fait que l'aide au développement n'a pas toujours eu l'effet escompté fait l'objet d'études de plus en plus nombreuses. Il est apparu que l'aide était souvent motivée par des considérations politiques de la part des donateurs, plutôt que par les besoins du bénéficiaire (Alesina et Dollar, 2000). Des problèmes d'incitation ont aussi été mentionnés pour expliquer la faiblesse des résultats (Svensson, 2003, par exemple). Une autre explication, qui a suscité beaucoup d'intérêt et, dans une certaine mesure, a entraîné un changement d'orientation de l'aide, est la constatation empirique que l'aide est efficace quand elle est combinée à une bonne gestion des affaires publiques, mais que lorsque cette gestion laisse à désirer, elle n'a pas d'effet positif sur la croissance économique (Burnside et Dollar, 2000).[205] L'aide au développement s'est donc plutôt orientée vers le renforcement des institutions et des capacités, que le programme de Doha pour le développement, mis en œuvre sous les hospices de l'OMC, a également élevé au rang de priorité.

---

204 L'aide peut être liée à l'achat, auprès du pays donateur, d'intrants pour la mise en œuvre d'un projet; elle peut aussi être à l'origine de préférences pour les biens et les services du pays donateur, par bonne volonté ou dans le cadre de ventes liées qui peuvent s'étendre à des transactions allant au-delà de la partie du projet qui est financée par le donateur (voir Djajic *et al.*, 2004, pour une analyse récente).

205 Une étude récente (Easterly *et al.*, 2003) jette le doute sur ce résultat également. Les auteurs ont appliqué la même méthodologie que Burnside et Dollar, mais pour un échantillon plus important de bénéficiaires d'une aide et sur une période plus longue; l'étude n'a pas confirmé que l'aide, lorsqu'elle allait de pair avec des institutions de qualité, influait positivement sur la croissance.

La section IID du présent rapport met en lumière le rôle des institutions dans la création d'un environnement propice à la sécurité et à la confiance, qui se traduit, à son tour, par une réduction du coût des opérations commerciales en général et du commerce international en particulier. Le renforcement institutionnel est un domaine auquel la communauté des donateurs a accordé une importance croissante et tant le bâton que la carotte ont été employés pour promouvoir la bonne gestion des affaires publiques, les pays méritants ou en progrès sensible à cet égard étant récompensés alors que l'aide est refusée aux pays dans lesquels peu de progrès sont constatés.

L'OMC a collaboré avec la Banque mondiale, le FMI, la CNUCED, le PNUD et le CCI dans un cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce, en vue de renforcer les capacités dans le domaine des politiques commerciales. Le Cadre intégré a été mis en place à la suite de la Réunion ministérielle de Singapour. La cohérence était l'un des principaux objectifs de cette initiative, qui visait à «intégrer le commerce dans les plans nationaux de développement», comme par exemple dans les plans de lutte contre la pauvreté. Ces plans, à leurs tours, peuvent être un facteur de coordination des politiques nationales et du soutien apporté par les donateurs à différents projets et programmes.

2. QUELLE SORTE DE COOPÉRATION INTERNATIONALE FAVORISE LA COHÉRENCE DES POLITIQUES?

a) Les différents degrés de coopération

La sous-section précédente a mis en évidence une série de circonstances dans lesquelles une coopération internationale peut se révéler nécessaire pour assurer la cohérence des politiques à l'échelle mondiale et nationale. Il y a cependant plusieurs degrés de coopération, avec d'importantes conséquences selon que les gouvernements se sont plus ou moins «lié les mains» en concluant des accords internationaux. Au niveau le plus faible, la coopération peut être à peine plus qu'un échange d'informations. De tels échanges peuvent être plus ou moins obligatoires et conduire à d'autres engagements internationaux, souvent de nature plus contraignante.

La consultation représente un deuxième niveau de coopération. Elle est marquée par la courtoisie, de telle sorte que les pays qui coopèrent peuvent convenir d'une assistance mutuelle fondée sur la bonne foi. Il peut s'agir d'élaborer des mesures politiques d'une manière qui convienne à un partenaire. On observe de tels arrangements, par exemple, entre certains pays qui coopèrent dans le domaine de la politique de la concurrence ou de la réglementation antitrust. Il est peu probable que les initiatives de ce genre aient une quelconque valeur du point de vue juridique, mais elle n'en susciteront pas moins l'adhésion si un avantage mutuel est perçu de part et d'autre.

Un troisième niveau de coopération est la coordination. Dans ce cas, les autorités conviennent à l'échelle internationale d'adopter certaines politiques considérées comme mutuellement profitables. Là encore, l'absence de puissants mécanismes d'application est probable. Les ministères des finances des grands pays ont cherché de temps à autre à coordonner les politiques en matière de taux de change, avec plus ou moins de succès. Pour assurer une coordination durable dans ce domaine, il faut que les objectifs ou les écarts convenus pour la valeur des monnaies soient considérés comme étant dans l'intérêt de tous et que les banques centrales soient suffisamment fortes pour atteindre leurs objectifs lorsque les marchés sont d'une opinion contraire en ce qui concerne les taux de change qui reflètent les tendances fondamentales de l'économie.

Quatrièmement, la coopération internationale peut entraîner des obligations juridiquement contraignantes appuyées par des mécanismes d'application plus ou moins efficaces. L'Organisation mondiale du commerce est un bon exemple d'expression d'une coopération internationale reposant sur de solides mécanismes d'application. Comme avec les variantes plus douces d'obligations internationales décrites précédemment, les engagements de ce type peuvent soit porter sur des règles précisant ce que les gouvernements ne peuvent pas faire, soit, de façon plus positive, définir ce que les gouvernements doivent faire. Dans ce dernier cas, il est plus probable que les règles et les obligations qu'elles comportent conduisent à une harmonisation des politiques.

b) Quel degré de coopération internationale est souhaitable pour la cohérence?

Il est impossible de répondre simplement à cette question étant donné que les situations varient dans le temps et d'un pays à l'autre. Par ailleurs, il existe au sein de la classe politique des opinions très différentes sur ce qui est souhaitable. L'argument qui est développé ici, cependant, est qu'il peut y avoir trop de coopération internationale sur les questions de politique à suivre comme il peut y en avoir trop peu. Étant donné que l'idée de coopération est attrayante en soi et que l'autre choix peut être assimilé à un comportement peu coopératif et donc antisocial, il peut être tentant de partir de l'hypothèse implicite que davantage de coopération internationale vaut toujours mieux que moins de coopération. Mais la cohérence requiert un juste équilibre – une coopération internationale qui ne soit ni excessive, ni insuffisante.

Nous avons déjà mentionné un certain nombre de facteurs qui plaident en faveur de la coopération internationale. D'autres facteurs peuvent aussi présenter un intérêt lorsqu'il s'agit de décider du niveau optimal de coopération internationale pour assurer la cohérence des politiques. L'un de ces facteurs a trait à la capacité des institutions intergouvernementales de diriger une politique au niveau international. Ce point a été évoqué plus haut. Deux conditions au moins sont indispensables. Premièrement, une coopération efficace exige que les décideurs disposent d'informations appropriées. Si les informations essentielles à une prise de décision en toute connaissance de cause ne parviennent pas à sortir du contexte national pour atteindre les pays concernés, les résultats seront insuffisants. Deuxièmement, pour que leur action soit efficace, il faut que les institutions internationales aient des mesures appropriées à leur disposition et qu'elles puissent en contrôler l'application.

Un deuxième facteur qui influe sur le niveau souhaitable de coopération internationale a trait à la possibilité de rechercher des solutions uniformes à des problèmes communs lorsque l'accord est diffus et les compromis insatisfaisants. Il existe des circonstances dans lesquelles tenter d'atteindre des objectifs particuliers dans un contexte de dissension au sujet de la répartition des responsabilités ou des charges a pour effet de rendre l'action moins efficace qu'elle ne le serait dans le cadre d'arrangements permettant de prendre des décisions de manière indépendante, même si des débordements internationaux ont lieu. Il s'agit d'une question délicate parce que la coopération constructive peut fort bien être la meilleure solution, mais si elle est impossible à réaliser, il peut être préférable de ne plus chercher à conclure des arrangements internationaux plutôt que de persévérer en vain, au moins à court ou moyen terme. En outre, s'il n'y a pas de perception commune des modalités souhaitables de la coopération, des efforts persistants pour parvenir à un accord peuvent déboucher sur des relations coercitives ou une acceptation mitigée, et finalement sur de l'instabilité. Il ne peut y avoir de cohérence prenant appui sur la coopération internationale sans que cette coopération soit volontaire et considérée comme allant dans le sens de l'intérêt national.

Une troisième considération se rapporte aux frais commerciaux, mais dans un sens légèrement différent de celui des frais mentionnés précédemment. Alors qu'il n'est pas difficile de voir comment la coopération internationale a pu faciliter de diverses manières des échanges mutuellement profitables, il se peut aussi que les frais commerciaux inhérents aux mécanismes de la coopération internationale deviennent suffisamment lourds pour l'emporter sur les avantages que présente l'activité. On entend parfois qualifier certains efforts de coopération entre organismes internationaux de perte de temps en discussions dépourvues d'utilité pratique. Une analyse plus pondérée de ce type de problème mettrait en balance les frais commerciaux avec les avantages discernables. En cas de bilan négatif, on peut supposer que l'activité n'est pas très utile en soi ou que les gouvernements sont simplement peu désireux de coopérer en dépit des avantages que cela présente.

Il convient de noter enfin, de manière générale, que les gouvernements peuvent parfois chercher à éviter les responsabilités et les reproches en transférant sur la scène internationale ce qui devrait être un débat de politique intérieure. Certains problèmes de politique générale ont une origine indissociable du contexte national et ne peuvent être réglés que dans ce contexte. Chercher à déplacer les responsabilités dans ces circonstances aura généralement pour effet de masquer la nature véritable d'une difficulté et il est peu probable que cela donne lieu à une coopération internationale bénéfique ou permette de régler un problème de fond.

3. L'EXEMPLE DE L'OMC: COOPÉRATION INTERNATIONALE ET COHÉRENCE DES POLITIQUES

La présente sous-section est consacrée à un bref examen de la place de l'OMC dans la gouvernance internationale. L'OMC a cinq fonctions essentielles.[206] Ces fonctions consistent principalement à fixer un ensemble de règles applicables à la conduite du commerce international, à servir d'enceinte pour les négociations sur la libéralisation des échanges, à mettre en place un système de règlement des différends et à assurer la transparence et une plus grande cohérence dans l'élaboration des politiques économiques mondiales. Dans l'exercice de ces fonctions, l'OMC peut être considérée comme un bien public international. C'est pour répondre à un intérêt commun que les États ont créé et préservent désormais le système. Staiger (2004) affirme que l'OMC présente les caractéristiques d'un bien public international[207] eu égard à la volonté des États de créer et de maintenir l'institution. Selon Staiger, l'OMC s'apparente à un bien public pour la bonne raison qu'elle contribue à la résolution du dilemme du prisonnier concernant les termes de l'échange, comme on l'a vu plus haut. Sans une enceinte permettant de négocier des réductions tarifaires mutuellement avantageuses et les accords commerciaux correspondants, toujours selon Staiger, les considérations relatives aux termes de l'échange conduiraient à se priver d'une partie des avantages mutuels de la libéralisation des échanges.

Bien qu'il semble clair que l'OMC possède de nombreuses caractéristiques d'un bien public international, cela ne signifie pas que les États sont d'accord sur des questions aussi fondamentales que le dosage approprié des réductions tarifaires réciproques dans les négociations sur l'accès aux marchés ou le contenu précis des règles auxquelles ils doivent se soumettre. Les États ne reconnaissent pas non plus nécessairement que les méthodes de travail de l'institution sont suffisamment élaborées pour permettre à toutes les parties de participer pleinement et de se faire réellement entendre. Ces différences doivent être aplanies pendant les négociations.

Il est intéressant de constater que tout en voyant dans la création et le maintien du système un investissement des États dans un bien public, Staiger affirme que lorsque les États utilisent le système, ils exercent des droits privés – par exemple lorsque les Membres mènent des négociations bilatérales et conviennent de réductions tarifaires qu'ils étendent par la suite à leurs partenaires commerciaux en application du principe de la nation la plus favorisée (NPF). Un argument similaire peut être avancé lorsque des États négocient à propos de leurs différences en ce qui concerne le contenu des règles imposées par le système ou des procédures de travail de l'institution. Cette poursuite d'intérêts privés au sein d'une institution qui fournit des biens publics est viable tant qu'elle ne se traduit pas par une négation de la valeur de l'institution en tant que bien public aux yeux des États Membres. Si cela se produit, le système a toutes chances de s'affaiblir à mesure que fléchit l'engagement à le maintenir. Plus simplement parlant, le système ne fonctionne que si tous les membres estiment qu'il contient quelque chose qu'il leur est destiné et considèrent l'absence d'accord multilatéral comme un état de choses insatisfaisant.

Une autre dimension de cette distinction entre la défense d'un bien public international et la poursuite d'intérêts (nationaux) privés a trait aux négociations sur le champ d'application du système et l'utilisation de mesures commerciales à des fins essentiellement non commerciales. Il s'agit de deux questions distinctes mais liées. L'expérience récente a amplement démontré que les Membres de l'OMC avaient des vues différentes sur l'opportunité d'élaborer dans le cadre de l'OMC des règles internationales dans des domaines tels que l'investissement, la politique de concurrence et la transparence des marchés publics. Ainsi pour certains, la coopération internationale n'est pas allée assez loin. Pour d'autres, elle irait trop loin si ces questions étaient incluses dans de nouvelles activités visant l'élaboration de règles. Il n'est pas dans notre propos de tenter d'analyser les mérites de ces positions, mais plutôt d'attirer l'attention sur ce débat qui illustre d'importantes différences de perception quant au degré jusqu'auquel la cohérence des politiques passe par la coopération internationale. Il semblerait que résoudre à la longue ces différences soit une condition préalable au bon fonctionnement du système commercial.

[206] Article III de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce.

[207] Autrement dit, l'OMC est soutenue dans ce contexte parce qu'elle oblige les États à mettre conjointement en place les mécanismes institutionnels qui permettent de conclure des accords commerciaux multilatéraux mutuellement profitables.

Deuxièmement, les mesures commerciales sont particulièrement prisées dans les relations économiques internationales en tant qu'instrument de mise en œuvre des obligations internationales et, peut-être, de persuasion lorsque les points de vue divergent quant à la nature des obligations internationales souhaitables. Là encore, sans se risquer à faire une analyse en vue de déterminer si tel ou tel accord international est souhaitable ou si l'OMC serait l'enceinte appropriée pour de tels accords, il convient de faire une observation au sujet des conséquences systémiques de la manière dont la coopération est définie. Si l'OMC devait devenir un lieu où des mesures commerciales pourraient être prises par les Membres sur la base de définitions non consensuelles d'un comportement politique acceptable, le système serait déstabilisé. La coopération internationale ne peut donner des résultats politiques cohérents à l'OMC et ailleurs, y compris sur le plan de l'application, que si elle est fondée sur un engagement préalable de toutes les parties à respecter des règles. Une fois acquis cet engagement préalable à appliquer des normes communes et remplir des obligations partagées, la question de savoir si les mesures commerciales sont utilisées comme un instrument d'application ou si les accords sont conclus dans le cadre de l'OMC ou ailleurs devient beaucoup moins importante et moins menaçante pour le système.