



**Conférence des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr. générale
5 mars 2010
Français
Original: anglais

Conseil du commerce et du développement
Commission du commerce et du développement
Commission de l'investissement, des entreprises et du développement
Réunion d'experts sur la contribution et l'utilisation effective
de ressources extérieures pour le développement, en particulier
pour le renforcement des capacités productives
Genève, 22-24 février 2010

**Rapport de la réunion d'experts sur la contribution et
l'utilisation effective de ressources extérieures pour le
développement, en particulier pour le renforcement des
capacités productives**

tenue au Palais des Nations, à Genève, du 22 au 24 février 2010

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Résumé du Président.....	2
A. Séance 1 – Les flux de capitaux à «contre-courant»: conséquences pour les politiques macroéconomiques et les stratégies de développement.....	2
B. Séance 2 – Assurer la viabilité de l'endettement au sortir de la crise.....	4
C. Séance 3 – L'investissement étranger direct au service du renforcement des capacités productives.....	6
D. Séance 4 – L'aide publique au développement: assurer la croissance pour 2015 et au-delà	8
E. Séance 5 – Renforcement des capacités productives dans les pays en développement.....	10
F. Séance 6 – Table ronde spéciale: suivi des Conférences des Nations Unies sur le financement du développement et sur la crise économique et financière mondiale	12
II. Questions d'organisation.....	13
A. Élection du bureau.....	13
B. Adoption de l'ordre du jour et organisation des travaux	13
C. Résultats de la session	14
D. Adoption du rapport	14
Annexe	
Participation.....	15

I. Résumé du Président

1. La Réunion d'experts (à session unique) sur la contribution et l'utilisation effective de ressources extérieures pour le développement, en particulier pour le renforcement des capacités productives a eu lieu du 22 au 24 février 2010 au Palais des Nations, à Genève. M. Supachai Panitchpakdi, Secrétaire général de la CNUCED, a prononcé une déclaration liminaire, dans laquelle il s'est félicité de la qualité et du nombre d'experts réunis et de la pertinence des thèmes devant être abordés. L'objectif de la réunion était non seulement d'examiner et d'analyser la situation actuelle en matière de ressources extérieures au lendemain de la crise financière, mais aussi d'évoquer les problématiques et les enjeux concernant les flux de ressources extérieures au cours de la décennie.

A. Séance 1 – Les flux de capitaux à «contre-courant»: conséquences pour les politiques macroéconomiques et les stratégies de développement

2. Les experts ont estimé que l'actuelle crise économique mondiale non seulement imposait aux pays industrialisés et aux pays en développement de trouver les moyens de lutter contre le ralentissement économique global, mais constituait aussi une occasion de repenser les différents paradigmes en matière de stratégies de développement. Les débats ont été axés sur: a) l'évolution de la dynamique des flux de capitaux; b) les mesures les plus récentes prises par les pays en développement pour faire face aux nouvelles pressions monétaires et financières au niveau mondial; et c) les conséquences pour les politiques macroéconomiques et les stratégies de développement.

3. Les experts ont tout d'abord examiné la dynamique des flux de capitaux et la mesure dans laquelle, contrairement à ce que laissait attendre la théorie économique classique, ces flux s'étaient inversés, des pays pauvres vers les pays riches; les données empiriques montraient qu'au cours des 15 années précédentes, les pays en développement avaient été exportateurs nets de capitaux vers les pays développés. Un expert a cependant fait remarquer que ce phénomène s'expliquait principalement par le comportement de deux grandes économies, à savoir celle des États-Unis et celle de la Chine, en raison des importants flux de capitaux de la seconde vers la première. Si l'on ne tenait pas compte de ce cas particulier, on constatait que les flux nets de capitaux avaient été orientés des pays développés vers les pays en développement.

4. Il a toutefois été souligné que les données empiriques sur lesquelles s'appuyait ce constat n'allaient pas au-delà de 2002. Les taux de croissance élevés de nombreux pays asiatiques, plus élevés que dans la plupart des pays développés, étaient révélateurs de l'évolution de la dynamique des flux financiers mondiaux. Le *Rapport sur le commerce et le développement, 2008* de la CNUCED (UNCTAD/TDR/2008) apportait la preuve de cette évolution de l'économie mondiale: plusieurs pays à revenu intermédiaire, principalement en Asie, affichaient des taux de croissance beaucoup plus rapides que d'autres pays, sans le bénéfice d'apports nets de capitaux.

5. Au cours des 50 années précédentes, les pays en développement avaient dû s'accommoder des pressions de la libéralisation mondiale des balances commerciales et de l'idée que le meilleur moteur de la croissance pouvait être la mobilisation de l'épargne extérieure. La plupart des économistes du développement partageaient la conviction que les pays riches en capitaux devaient transférer leurs excédents vers les pays pauvres pour combler le déficit d'épargne. Cette idée avait été remise en cause au début du siècle par la pratique suivie par plusieurs grands pays en développement émergents.

6. Un expert a souligné que, si l'actuelle crise financière montrait que les pays en développement étaient vulnérables à l'inversion des flux de capitaux, cela ne signifiait pas qu'il fallait éviter dans l'absolu ces flux. Il fallait plutôt déterminer les conditions dans lesquelles les apports de capitaux étaient convertis en investissements pour créer de la croissance. De nombreux facteurs devaient être pris en compte pour une meilleure gestion de la vulnérabilité à l'inversion des flux de capitaux – par exemple, composition de ces flux, réglementation, cadre institutionnel.

7. Un autre expert a fait observer qu'un débat sur de l'orientation de ces flux n'avait rien en soi de fondamental. Concernant les flux de capitaux et leurs conséquences macroéconomiques, il était plus important de déterminer si ces flux servaient à des fins stratégiques ou productives ou au renforcement des capacités, ou s'ils n'avaient qu'une vocation spéculative, de profits à court terme. Cela conduisait naturellement à se demander s'il existait ou non un lien étroit entre flux de capitaux et croissance économique.

8. Des experts ont exprimé des vues opposées sur cette question, selon la période et la région considérées. Un expert a présenté des données pour trois régions différentes qui affichaient des taux de croissance élevés, mais des structures différentes de flux de capitaux, ce qui laissait supposer un lien ténu entre apports de capitaux extérieurs et croissance. Un autre a fait valoir que la hausse exceptionnelle des flux nets de capitaux privés avait été un facteur important de la dynamique de croissance de plusieurs pays en développement entre 2003 et 2007. De ce point de vue, on pouvait à juste titre s'inquiéter des incidences de la crise sur les pays en développement en raison de la diminution des flux de capitaux, s'agissant aussi bien de l'investissement privé que de l'aide publique.

9. Mais selon d'autres experts, la croissance à long terme des pays en développement ne dépendait pas principalement d'une mobilisation de l'épargne extérieure. Au contraire, la croissance de l'investissement, la responsabilité budgétaire, la marge d'action en matière de politique monétaire et le rôle de l'État dans la promotion de l'investissement privé jouaient un rôle fondamental. Cela faisait ressortir l'évolution de l'actuel paradigme en matière de politique de développement et la nécessité de promouvoir un nouvel État «développementaliste».

10. Cela impliquait que la forte croissance dans les pays à revenu intermédiaire était l'une des conséquences d'avoir ignoré le précédent paradigme. En fait, ce résultat tenait à ce que les pays asiatiques à croissance dynamique avaient commencé d'apprendre à neutraliser la tendance à une surévaluation du taux de change. Dans le même ordre d'idées, il a été souligné que ces pays avaient très bien réussi à maintenir un taux de change compétitif et à financer la croissance au moyen de l'investissement intérieur. Ainsi, lorsque la crise économique mondiale avait éclaté, ils avaient été moins durement touchés que les pays développés.

11. Concernant l'expérience des pays européens émergents avant la crise financière mondiale, un expert a dit que ces pays apparaissaient comme une exception pour ce qui était du lien entre croissance et flux de capitaux. Soucieux d'intégration financière, ces pays avaient bénéficié d'une période faste de croissance. L'enjeu actuel pour les décideurs était donc d'appliquer une politique de développement qui permette de tirer profit des flux de capitaux via la croissance, tout en évitant des déséquilibres insupportables afin que les avantages de l'intégration financière l'emportent sur les inconvénients.

12. Plusieurs experts ont examiné les liens entre croissance et allocation des apports de capitaux. Utilisés à des fins spéculatives, des apports de capitaux extérieurs importants pouvaient déboucher sur des situations intenable, comme plusieurs pays d'Europe orientale en offraient un exemple récent. Ces pays avaient bénéficié d'importants flux de capitaux, qui avaient entraîné une surévaluation de leur monnaie, d'où des pertes de parts de marché. La combinaison d'un énorme déficit courant et d'une surévaluation de la

monnaie créait une situation de vulnérabilité particulière. En raison du manque de «confiance» des marchés en période de crise financière, ces pays étaient soudainement confrontés à de graves difficultés pour financer leur déficit budgétaire et d'autres mesures contracycliques.

13. Pour ce qui était de la voie à suivre, différentes analyses conduisaient à différentes conclusions:

a) Pour ceux qui estimaient que les ressources financières extérieures avaient bel et bien un impact sur la croissance, les mesures à prendre devaient viser à rétablir les niveaux d'avant-crise des flux de capitaux et à assurer une meilleure gestion de ces flux;

b) Si l'on considérait que les incidences des flux de capitaux sur la croissance ne pouvaient être renforcées que si ces flux servaient à des fins productives, les responsables devaient principalement se préoccuper de cette question lorsqu'ils élaboraient leurs stratégies de développement;

c) Pour ceux qui estimaient que les flux de capitaux étaient risqués et que l'on pouvait souvent s'en passer, il s'agissait avant tout de renforcer l'investissement intérieur;

d) Enfin, pour ceux qui considéraient que les capitaux extérieurs ne jouaient qu'un rôle secondaire dans le développement économique, les décideurs devaient concentrer leur attention sur d'autres facteurs, tels que les institutions, l'éducation et les dépenses de santé.

B. Séance 2 – Assurer la viabilité de l'endettement au sortir de la crise

14. Les experts ont tout d'abord analysé l'impact de la crise actuelle sur les pays à faible revenu, en faisant la différence entre les pays qui avaient bénéficié de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et ceux qui ne faisaient pas partie de ce groupe de pays. Les projections montraient que le taux de croissance des PPTE diminuerait à la suite de la crise, mais que leur service de la dette resterait stable. En revanche, les pays non PPTE bénéficieraient d'un plus fort taux de croissance, s'accompagnant toutefois d'un accroissement du service de la dette. Ces projections variaient d'un pays à l'autre et encore plus si l'on tenait compte de la dette intérieure. En fait, le manque de données fiables sur la dette intérieure faisait fortement obstacle à une analyse correcte de la viabilité de l'endettement dans les pays à faible revenu, d'où la nécessité d'y intégrer une information sur la dette intérieure.

15. Il a été noté que la crise avait un faible impact sur les pays à faible revenu en raison de leur moindre intégration aux marchés internationaux. Toutefois, ces pays avaient accusé une appréciation de leur taux de change, un ralentissement des flux de capitaux et une diminution des transferts de fonds en raison de politiques monétaires inefficaces. Les pays à faible revenu du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord apparaissaient très vulnérables aux risques de taux de change et de taux d'intérêt. Il a été suggéré qu'ils modifient la structure de leur dette dans le sens d'échéances plus longues, et éventuellement qu'ils convertissent leur dette extérieure en dette exprimée en monnaie locale. Il leur faudrait aussi bien gérer leurs actifs, renforcer leurs marchés de capitaux et assouplir leur régime de change. Une distinction a été faite entre les pays producteurs de pétrole et les pays non producteurs de pétrole de cette région: les premiers devaient maintenir les dépenses publiques et renforcer les marchés de capitaux, tandis que les seconds devaient exploiter autant que possible leur marge d'action en matière budgétaire et monétaire.

16. Concernant les PPTE africains, le cas du Tchad illustre la vulnérabilité de nombre de ces pays aux chocs exogènes. Le Tchad avait accusé une baisse de ses recettes d'exportation de pétrole de plus de 50 % en 2009, mais sa dette était considérée comme

viable et devant le rester au moins jusqu'à ce que les réserves de pétrole diminuent. Le pays s'efforçait de suivre une prudente politique d'emprunt et recherchait un financement à des conditions de faveur auprès des donateurs multilatéraux.

17. Plusieurs experts ont souligné que la communauté internationale pouvait aider les pays en développement à assurer la viabilité de leur endettement dans le contexte de la crise actuelle. Des inquiétudes ont été exprimées concernant le cadre de viabilité de la dette (CVD), qui reposait sur l'indice EPIN (évaluation de la politique et des institutions nationales) établi par les économistes de la Banque mondiale. L'indice EPIN évaluait les politiques et les institutions d'un pays, sur la base de quoi était fixé un plafond d'endettement. En 2009, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ayant reconnu que les pays à faible revenu avaient besoin de davantage d'aide, des ajustements avaient été apportés au CVD pour l'assouplir. Les deux principales modifications étaient, premièrement que le CVD tiendrait compte des incidences de l'investissement public sur la croissance et, deuxièmement, que dans certaines conditions il pouvait exclure les entreprises d'État afin d'abaisser le plafond de l'endettement extérieur privé. Sinon, les gouvernements des pays à faible revenu pouvaient choisir de taxer tout emprunt extérieur excessif de la part du secteur des entreprises. Ces deux modifications, quoique mineures, témoignaient de la volonté des institutions de Bretton Woods de modifier leur position, même si ce n'était pas toujours dans la bonne direction.

18. Une autre interrogation a été soulevée concernant la capacité des pays à faible revenu de rembourser leur dette. Comme ils étaient souvent dans l'incapacité de le faire sauf en empruntant davantage, il a été souligné que ces pays devraient recevoir davantage de dons de la part des pays développés. Un moratoire sur la dette tel que proposé par la CNUCED pourrait également être une solution pour certains de ces pays, mais certainement pas pour tous, car cela risquerait d'exacerber les inégalités existant déjà du fait de l'application de diverses initiatives en matière d'allègement de la dette. Il a été suggéré que ce moratoire s'applique à un service de la dette dépassant un certain niveau. Une autre solution serait de rattacher la viabilité de l'endettement aux objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), en utilisant dons et prêts pour financer les OMD, les donateurs prêtant ainsi moins et utilisant les fonds restants en tant que dons. Dans de nombreux pays africains, comme le Tchad, les OMD étaient déjà pris en compte dans les politiques économiques et budgétaires nationales. Une autre suggestion était de lancer une nouvelle émission de droits de tirage spéciaux (DTS), qui apporterait aux pays en développement des liquidités et une aide au développement additionnelles. Enfin, il a instamment été demandé qu'une meilleure utilisation soit faite des institutions spécialisées des Nations Unies, dont l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, le Fonds international de développement agricole et l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires.

19. Plusieurs experts ont fait observer que la reprise avait été plus rapide dans les pays en développement à revenu intermédiaire émergents que dans les pays développés. Quelques années seulement avant la récente crise, on doutait de la durabilité de la croissance des marchés émergents.

20. Des experts ont fait valoir que la capacité de certains pays émergents de surmonter avec succès la dernière tourmente financière constituait une preuve indéniable de leur évolution. Ils ont évoqué trois grandes transformations structurelles (c'est-à-dire permanentes) pour expliquer ce phénomène: a) la constitution de trésors de guerre dans un certain nombre de pays émergents au cours des années de forte expansion grâce à une «dédollarisation» financière et au désendettement, combinée à l'accumulation d'actifs étrangers liquides; b) une stabilisation macroéconomique et l'accumulation de bon résultats en matière de politique monétaire et budgétaire; et c) l'apparition de la Chine en tant que superpuissance économique et principal moteur de la croissance dans les pays émergents

d'Asie et les pays exportateurs de produits de base. Ces transformations, principalement inspirées des enseignements des crises précédents, ont neutralisé les amplificateurs intérieurs des chocs extérieurs qui autrefois propageaient les crises dans les pays émergents et ont permis à nombre de ces pays de conduire des politiques contracycliques pour la première fois depuis la constitution de catégories d'actifs. Les experts ont considéré que ces marchés émergents «avancés» se situaient à mi-chemin entre les marchés émergents traditionnels et des pays développés à économie ouverte tels que l'Australie ou le Canada, et devaient être considérés par les investisseurs et les chercheurs sous un jour différent.

21. Ce contexte, combiné au recours à des politiques contracycliques, expliquait pourquoi les marchés émergents s'étaient redressés plus rapidement et avec davantage de vigueur que d'autres régions du monde. Des pays comme le Brésil ont atténué les incidences de la crise des marchés mondiaux en utilisant leurs réserves en devises pour amortir l'instabilité du taux de change et ont ainsi limité les désordres financiers. Bien que son niveau total ait augmenté, la composition de la dette des pays émergents est restée identique.

C. Séance 3 – L'investissement étranger direct au service du renforcement des capacités productives

22. Les experts ont examiné sous différents angles les liens entre l'investissement étranger direct (IED) et le renforcement des capacités productives, s'agissant en particulier du rôle potentiel de l'IED en tant que moyen d'accès aux capitaux, à la technologie, au savoir-faire et aux marchés. L'expérience avait montré que l'IED ne tenait pas toujours ses promesses. Un certain nombre de pays en développement avaient des difficultés non seulement à attirer l'IED, mais aussi à en tirer profit.

23. Dans certains secteurs, tels que la fabrication de machines et matériel, les tentatives faites par des entreprises étrangères d'acquiescer les champions chinois avaient soulevé de graves inquiétudes quant à la création d'une situation de monopole dans la branche considérée et quant à une menace potentielle pour le développement économique.

24. Il a très généralement été considéré que l'absence d'un niveau minimal de capacité intérieure limiterait les apports d'IED et leur impact sur le développement. Les experts sont convenus que les sociétés transnationales (STN) étaient motivées par la recherche du profit et que leurs investissements n'avaient pas pour objectif de promouvoir le développement et la croissance. Leur présence pouvait avoir des incidences positives dans certains cas, mais elle pouvait aussi aggraver des problèmes existants ou en créer de nouveaux. Des exemples théoriques ont été donnés de situations où la présence de STN pouvait entraver le développement des capacités locales: a) l'arrivée de STN pouvait créer des conditions concurrentielles défavorables aux entreprises locales, et ainsi évincer celles-ci du marché; b) une stricte protection des droits de propriété intellectuelle, nécessaire pour attirer l'IED, pouvait faire obstacle à l'apprentissage local; c) les subventions et les incitations accordées aux STN pouvaient annuler le bénéfice social de l'IED et pénaliser de fait les entreprises locales; et d) la concentration des IED dans le secteur des ressources naturelles pouvait provoquer un «syndrome hollandais», au détriment de la compétitivité dans d'autres secteurs et de la diversification économique.

25. Les experts ont souligné qu'il était de la responsabilité des gouvernements de créer un environnement favorable. Un expert a suggéré que l'IED soit considéré comme un catalyseur du développement, capable de renforcer les capacités productives locales grâce à une plus grande utilisation et à une allocation plus efficace des ressources ainsi qu'à une plus grande efficacité technologique et organisationnelle.

26. Un autre expert s'est interrogé sur la capacité des marchés et des stratégies des entreprises de promouvoir le développement, faisant valoir que ce qui était bon pour les entreprises ne l'était pas nécessairement pour les pays. Il a insisté sur l'importance pour les pays d'avoir une politique industrielle permettant de fixer les priorités et de définir les contours d'une stratégie industrielle. Tout en reconnaissant que l'IED pouvait jouer un rôle important dans l'industrialisation des pays en développement, il a estimé que la conception d'une politique relative à l'IED devait venir après, en tant que stratégie de «deuxième priorité» s'insérant dans une plus vaste stratégie de développement.

27. Ces propos ont été interprétés par un autre expert comme une mise en balance de la politique industrielle et de la politique relative à l'IED. Selon lui, cela ne rendait pas compte de l'expérience positive d'un certain nombre de pays latino-américains et asiatiques. Les pays ayant la capacité de mener à bien une politique industrielle étaient précisément ceux qui seraient en mesure d'attirer des IED et d'en tirer parti, tandis que les pays qui n'avaient pas la capacité de bien gérer l'IED ne pouvaient pas non plus mener à bien une politique industrielle.

28. Les experts ont également examiné les politiques nécessaires pour maximiser la contribution de l'IED au renforcement des capacités productives. Ils ont souligné l'importance des investissements consacrés à l'éducation, non seulement l'enseignement des sciences, mais aussi l'enseignement secondaire et tertiaire. Un expert a dit qu'il fallait cibler l'IED provenant des expatriés, qui avaient souvent un rendement social plus élevé en raison d'une bonne connaissance intrinsèque des cultures et conditions locales. Il a évoqué des travaux des recherches qui montraient comment les STN du Sud avaient tendance à contribuer davantage des pays en développement que celles du Nord. Elles avaient davantage tendance à s'approvisionner en ressources sur le marché local et à améliorer la formation du capital humain local. Un représentant a dit que les entreprises locales pouvaient faire mieux que les entreprises étrangères en matière de renforcement des capacités productives et il a suggéré d'éviter de pénaliser les entreprises locales en accordant des incitations excessives aux STN, et a demandé un traitement égal pour les entreprises locales et les entreprises étrangères.

25. Les experts ont souligné qu'il était de la responsabilité des gouvernements de créer un environnement favorable. Un expert a suggéré que l'IED soit considéré comme un catalyseur du développement, capable de renforcer les capacités productives locales grâce à une plus grande utilisation et à une allocation plus efficace des ressources ainsi qu'à une plus grande efficacité technologique et organisationnelle.

26. Un autre expert s'est interrogé sur la capacité des marchés et des stratégies d'entreprise de promouvoir le développement, faisant valoir que ce qui était bon pour les entreprises ne l'était pas nécessairement pour les pays. Il a insisté sur l'importance pour les pays d'avoir une politique industrielle permettant de fixer les priorités et de définir les contours d'une stratégie industrielle. Tout en reconnaissant que l'IED pouvait jouer un rôle important dans l'industrialisation des pays en développement, il a estimé que la conception d'une politique relative à l'IED devait venir après, en tant que stratégie de «deuxième priorité» s'insérant dans une plus vaste stratégie de développement.

27. Ces propos ont été interprétés par un autre expert comme une mise en balance de la politique industrielle et de la politique relative à l'IED. Selon lui, cela ne rendait pas compte de l'expérience positive d'un certain nombre de pays latino-américains et asiatiques. Les pays ayant la capacité de mener à bien une politique industrielle étaient précisément ceux qui seraient en mesure d'attirer des IED et d'en tirer parti, tandis que les pays qui n'avaient pas la capacité de bien gérer l'IED n'avaient pas non plus celle de mener à bien une politique industrielle.

28. Les experts ont également examiné les politiques nécessaires pour maximiser la contribution de l'IED au renforcement des capacités productives. Ils ont souligné l'importance des investissements consacrés à l'éducation – non seulement l'enseignement des sciences, mais aussi l'enseignement secondaire et tertiaire. Un expert a dit qu'il fallait cibler l'IED provenant des expatriés, qui avait souvent un rendement social plus élevé en raison d'une bonne connaissance intrinsèque de la culture et des conditions locales. Il a évoqué des travaux de recherche qui montraient comment les STN du Sud avaient tendance à apporter davantage aux pays en développement que celles du Nord. Elles avaient tendance à s'approvisionner davantage sur le marché local et à améliorer la formation du capital humain local. Un représentant a dit que les entreprises locales pouvaient faire mieux que les entreprises étrangères en matière de renforcement des capacités productives; il a suggéré d'éviter de les pénaliser en accordant des incitations excessives aux STN, et a demandé un traitement égal pour les entreprises locales et les entreprises étrangères.

29. Dans le droit fil de cette opinion, un expert a préconisé l'instauration d'une politique fiscale commune à l'ensemble des pays en développement, avec l'aide d'organisations internationales. Il a suggéré d'ajouter l'IED au champ d'application des règles de l'Organisation mondiale du commerce, avec des mécanismes de règlement des différends, tout en doutant du soutien que ce type d'initiative recevrait de la part de certains pays en développement qui étaient devenus d'importants investisseurs extérieurs. Enfin, concernant les comparaisons entre investissement local, investissement étranger, investissement des expatriés, investissement du Sud et investissement du Nord, un expert a souligné la nécessité d'éviter toute discrimination et de garantir un traitement égal à tous ces différents types d'investissement.

30. Un autre expert a proposé que l'on reprenne les recettes du succès de différents pays développés et pays en développement et a suggéré quatre grandes lignes d'action que les gouvernements devraient suivre pour s'assurer une contribution positive de l'IED au renforcement des capacités productives et au développement économique: a) éviter d'adopter un strict régime de protection des droits de propriété intellectuelle; b) appliquer une vigoureuse politique technologique; c) contrôler le taux de change pour éviter une surévaluation; et d) accorder une protection temporaire aux industries naissantes, car le processus d'apprentissage prenait du temps et les entreprises locales avaient besoin de temps pour créer et consolider de nouvelles capacités leur permettant d'absorber les effets positifs de flux ultérieurs d'IED. Il a admis qu'une politique de protection des industries naissantes pouvait être risquée à cet égard, comme l'avait fait valoir un expert, mais les politiques relevant du Consensus de Washington n'étaient pas la réponse.

D. Séance 4 – L'aide publique au développement: assurer la croissance pour 2015 et au-delà

31. Il était manifeste pour tous que les débats en cours sur les liens entre aide et croissance souffraient d'un manque d'analyses économétriques et, surtout, de données empiriques concluantes. Néanmoins, il a largement été reconnu que l'APD augmentait les importations de capitaux, permettait des retombées technologiques et jouait une importante fonction humanitaire en temps de crise ou de catastrophe.

32. Bien que qu'ils aient augmenté depuis 2004, les niveaux d'APD restaient bien en dessous de l'objectif de 0,7 % du produit intérieur brut des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques. La structure de l'APD restait diversifiée, avec des montants croissants consacrés aux dépenses sociales, à la croissance économique et au développement des infrastructures, car il s'agissait de soutenir la réalisation des OMD. Ces dernières années, «l'aide au développement» avait été critiquée pour la raison qu'elle ne semblait pas avoir conduit à la réalisation de nombre de ses objectifs affichés. Face à

cette situation, il était de plus en plus préconisé une appropriation de l'aide et l'instauration de conditions de faveur, et la CNUCED avait appelé à affecter l'aide à la fois à l'expansion de la productivité et à une augmentation des dépenses sociales en faisant valoir que les deux pouvaient se renforcer l'une l'autre.

33. La dépendance à l'égard de l'aide et la lassitude des donateurs étaient devenues d'importantes questions. Le ratio APD/revenu national brut était extrêmement élevé dans certains pays en développement, d'où l'importance de la question de la capacité d'absorption de l'aide. Pour accroître cette capacité, il était essentiel que l'aide réponde aux besoins du pays bénéficiaire – et non pas aux intérêts et aux tendances politiques et idéologiques des donateurs. La stratégie nationale de développement du pays bénéficiaire devait définir les priorités stratégiques de l'aide accordée au pays. La lassitude des donateurs était plus particulièrement apparue après le déclenchement de la crise financière, ce qui révélait les dangers du caractère «procyclique» de l'aide, d'ambitieux engagements en matière d'aide pris pendant «les périodes fastes» étant compromis par le manque de ressources financières des donateurs lors de périodes moins fastes. Il était d'une importance fondamentale, en particulier pour protéger les pays en développement dans une situation de ralentissement économique mondial, de réduire l'instabilité de l'APD et d'éliminer le caractère procyclique.

34. Un expert a déclaré qu'un examen du rôle des ressources extérieures dans le développement était essentiellement un examen des liens entre un «moyen» (en l'occurrence l'APD) et une «fin» (la croissance). Pour étudier ce lien, une connaissance approfondie de la «fin» était essentielle. Dans ce contexte, il s'agissait de savoir non pas tant quel était l'impact de l'APD en soi sur la croissance que ce que des intervenants ou agents extérieurs pouvaient faire pour encourager la croissance.

35. Actuellement, il était largement reconnu que la croissance à long terme dépendait d'un certain nombre de facteurs: a) disposer de bonnes institutions pour accroître l'investissement et l'activité économique; b) instaurer la stabilité macroéconomique; c) passer de l'agriculture aux industries manufacturières et à l'exportation d'articles manufacturés; et d) éviter une libéralisation et une privatisation de type Consensus de Washington. Beaucoup de ces facteurs dépendaient des circonstances et du contexte; par exemple, pour ce qui était de «bonnes institutions» on ne savait pas très bien comment les créer, lesquelles promouvoir, quelle forme elles devaient revêtir, etc. Les réponses étaient propres à chaque pays et ne pouvaient valoir pour l'ensemble des pays en développement. Par exemple, les entreprises communales et les entreprises de village en Chine n'auraient pas été recommandées à ce pays par le Consensus de Washington il y a vingt ans en tant que structures institutionnelles souhaitables; elles avaient néanmoins joué un rôle appréciable dans le développement économique de la Chine.

36. Dans ce contexte, aucune donnée empirique ne permettait de conclure que les ressources extérieures pouvaient encourager la croissance. En fait, l'histoire économique montrait que les pays qui exportaient des capitaux privés et dépendaient relativement peu des ressources extérieures connaissaient une croissance plus rapide. Les données semblaient indiquer que les ressources extérieures et l'APD pouvaient freiner le processus de croissance économique locale, et ce pour deux grandes raisons:

a) L'APD dissolvait le lien de responsabilité entre l'État et la population. En outre, les ressources intérieures qui étaient utilisées pour répondre aux conditionnalités de l'aide et compléter le budget de projets financés par des donateurs étaient autant de ressources en moins pour le financement des priorités de développement du pays;

b) L'APD pouvait être préjudiciable à la croissance en créant des désincitations à un accroissement des exportations manufacturières des pays bénéficiaires. Elle entraînait

aussi une surévaluation des taux de change qui réduisait la compétitivité et les recettes d'exportation des pays.

37. Il a été suggéré que les études consacrées à l'aide portent non plus sur «l'efficacité de l'aide», mais sur la façon dont des «acteurs extérieurs» pouvaient contribuer à la croissance du pays bénéficiaire ou tout simplement «ne pas faire de dégâts». Il faudrait ainsi envisager, même si cela était politiquement sujet à controverse, la «disparition» de l'aide. Cela susciterait des oppositions politiques, aussi bien dans les pays développés dont les activités et les intérêts en tant que donateurs seraient compromis, que dans les pays en développement qui n'avaient pas la capacité politique de défendre une telle «solution».

38. Un autre expert a brossé un tableau général des débats consacrés à l'aide au cours des dernières décennies, en indiquant que, depuis les années 60, les préjugés, l'idéologie et des considérations sélectives avaient toujours été des facteurs déterminants de l'aide extérieure. Il y avait un consensus croissant pour juger nécessaire de privilégier une plus grande efficacité de l'aide et d'accroître celle-ci pour assurer la réalisation des OMD. Le consensus était toutefois plus faible quant aux incidences de l'aide dans un environnement directif médiocre. Il était à cet égard essentiel de combiner de façon équilibrée la mobilisation des recettes (ressources) publiques intérieures avec une exploitation profitable des aspects positifs du financement extérieur.

39. La récente crise financière mondiale était l'occasion de réexaminer l'architecture de l'aide et d'envisager de nouvelles formes et de nouvelles sources de financement du développement. Il était néanmoins essentiel de reconnaître que l'aide en tant que simple transfert d'argent et de capitaux ne pouvait suffire à promouvoir la croissance et la productivité, sauf à être alignée sur les besoins et les priorités de développement des bénéficiaires. Il s'agissait d'éviter que l'aide ne freine les efforts des pays en matière de renforcement de leurs institutions et ne les détourne de leur trajectoire de développement. Cela était particulièrement important au lendemain de la crise financière, où l'instabilité et l'imprévisibilité de l'aide risquaient de compromettre les efforts déployés par les pays pour atteindre les OMD.

40. Un autre expert a présenté les mesures prises par un pays donateur pour accroître l'efficacité de l'aide aux pays en développement: a) amélioration des lignes directrices relatives à l'aide au développement; b) élaboration de programmes nationaux spécifiques visant à répondre aux priorités de développement des bénéficiaires; c) élargissement de la coordination et de la coopération entre institutions donatrices et institutions multilatérales de coopération; d) simplification des processus d'octroi de l'aide; et e) révision des lignes directrices concernant l'évaluation de l'aide, afin que les pays partenaires prennent une part active à l'évaluation des projets d'aide.

E. Séance 5 – Renforcement des capacités productives dans les pays en développement

41. Il a été souligné que l'objectif fondamental de toute stratégie de développement était de maintenir l'économie aussi proche que possible du plein emploi et de la pleine utilisation des capacités, tout en encourageant l'expansion à long terme des capacités productives. À cet égard, l'investissement et l'accumulation de capital jouaient un rôle crucial. Dans ces conditions, des comptes publics et extérieurs équilibrés et une faible inflation devaient être considérés non pas comme des objectifs valables de politique générale, mais comme des contraintes potentielles pour le plein emploi et le développement.

42. À cet égard, l'orthodoxie symbolisée par le Consensus de Washington affirmait que le rôle de l'État était d'intervenir le moins possible et de promouvoir avant tout la «vérité des prix». Cette approche soulevait toutefois deux problèmes: a) comment déterminer la

«vérité des prix»? b) Cette «vérité des prix» encourageait-elle le développement et l'expansion des revenus? De surcroît, l'histoire contredisait cette position doctrinale, puisque l'âge d'or de la croissance avait eu lieu dans les conditions du paradigme classique du développement, et sûrement pas au cours des trente années précédentes de domination du Consensus de Washington. Dans de nombreux cas, le financement extérieur fourni aux pays en développement servait à financer non pas l'investissement dans le secteur réel; mais la consommation et activités spéculatives, avec des incidences négatives sur les taux de change et les taux d'intérêt.

43. Il a été souligné qu'une hausse du taux d'investissement et une accélération de l'accumulation de capital ne dépendaient pas fondamentalement des flux de capitaux privés. En tout état de cause, les dépenses intérieures pour le renforcement des capacités productives pouvaient et devaient être financées au moyen de ressources intérieures, l'emprunt extérieur ne devant servir qu'au financement des importations de biens d'équipement nécessaires à la création et à la modernisation des capacités productives, et lorsque les exportations ne permettaient pas de dégager les recettes en devises nécessaires. L'expérience avait montré que la propension à investir dans les pays en développement ne pouvait être stimulée par des mesures visant à limiter l'inflation à un bas niveau, à réduire les impôts et à maintenir l'équilibre budgétaire. Au contraire, c'était par des politiques monétaires et financières volontaristes visant à stabiliser le taux de change réel, à éviter une surévaluation de la monnaie et à stabiliser de façon contracyclique la demande intérieure, qu'elle pouvait être encouragée. Elle pouvait l'être aussi par la création d'infrastructures et de services publics appropriés. Des politiques monétaires favorables à la croissance et le développement d'un secteur financier intérieur – négligé au cours des trois décennies précédentes, ont été jugés d'une importance fondamentale pour assurer le financement nécessaire de l'investissement et pourraient aussi devoir englober le financement public de projets socialement souhaitables pour le renforcement des capacités productives.

44. Un expert a fait observer que, selon cette analyse, des indicateurs tels qu'une faible inflation et une réduction des déficits budgétaires dans le cadre des politiques relevant du Consensus de Washington n'avaient en rien favorisé le renforcement des capacités productives. Au contraire, ces politiques avaient souvent réduit la propension à investir et contribué à un coût excessivement élevé du crédit intérieur pour l'investissement. Les organisations internationales devraient soutenir les priorités de politique nationale qui permettaient la mise en œuvre de politiques macroéconomiques contracycliques. Au cours de la séance de questions-réponses, on a fait valoir que la monétarisation de la dette publique correspondant au financement des dépenses intérieures d'investissement public ne devrait pas être un sujet tabou, car cela n'avait pas plus d'effets inflationnistes que le financement de ces dépenses au moyen de l'emprunt extérieur. Il a également été avancé que, dans le meilleur des cas, la théorie de l'avantage comparatif n'avait de sens que dans un monde sans monnaie. Dans le monde réel, la compétitivité internationale et les échanges commerciaux dépendaient beaucoup des flux financiers et de leurs incidences sur les taux de change.

45. D'après un autre expert, la crise mondiale comme cela avait souvent été le cas par le passé, obligeait la science économique à se redéfinir elle-même en tant que discipline, et les praticiens ne devaient pas perdre cette occasion d'adopter une approche véritablement empirique. Dans le même ordre d'idées, cet expert a dit que l'histoire montrait invariablement que les quelques pays engagés dans un processus de rattrapage durable le devaient à la promotion de transformations structurelles et à l'encouragement de l'investissement productif dans le secteur réel. Tirer profit des gains dynamiques de la concurrence imparfaite selon Schumpeter – et cela concernait principalement le secteur industriel – constituait l'axe fondamental du développement économique pour profiter de rendements croissants par un processus continu d'innovation et d'émulation.

46. Les experts ont fait valoir que, du fait que les activités économiques n'offraient pas toutes les mêmes possibilités de processus d'apprentissage continu, il était important de bien voir que la rentabilité sociale dans certains secteurs pouvait différer de la rentabilité privée. À cet égard, les gouvernements pouvaient prendre l'initiative de mettre en place des institutions schumpétériennes capables de mettre à profit le potentiel de rente dynamique plutôt que de se concentrer sur l'exploitation d'une rente statique, ce qui pouvait être préjudiciable à la diversification économique.

47. Enfin, les experts ont souligné que le processus schumpétérien de «destruction novatrice» devait avoir une certaine ampleur pour être efficace et provoquer une émulation; les petits pays en développement devaient donc rechercher une plus grande intégration régionale tout en se ménageant la marge d'action nécessaire pour encourager les secteurs offrant le plus gros potentiel de dynamisme novateur.

48. Les participants sont convenus qu'il fallait avoir à l'esprit que l'Organisation mondiale du commerce devait davantage se conformer aux objectifs de développement inscrits dans la Charte de La Havane de 1948, y compris l'importance d'assurer la croissance de l'emploi et de l'activité manufacturière même si cela devait, à court terme, être au détriment du libre-échange.

F. Séance 6 – Table ronde spéciale: suivi des Conférences des Nations Unies sur le financement du développement et sur la crise économique et financière mondiale

49. Dans un exposé consacré au financement du développement au lendemain de la crise économique mondiale, M. Jomi Kwame Sundaram, Sous-Secrétaire général au développement économique du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, a souligné l'importance du Consensus de Monterrey pour tout examen de la contribution des ressources extérieures au développement. Le Consensus couvrait six grands domaines: mobilisation des ressources intérieures (coopération fiscale), flux de capitaux, commerce, APD, dette et diverses questions systémiques. Dans tous ces domaines, les progrès par rapport aux engagements pris dans le Consensus de Monterrey avaient été insuffisants pour répondre aux problèmes fondamentaux qui continuaient de peser sur le financement du développement.

50. Diverses réformes systémiques, conformément au Consensus de Monterrey, devaient encore être mises en œuvre pour maximiser la contribution des ressources extérieures au développement. Au cœur de ces réformes figurait l'instauration d'un multilatéralisme plus universel qui tienne davantage compte des priorités et des besoins des pays en développement. Dans ces conditions, et au vu de la récente crise financière, il était important que les efforts de réforme des institutions internationales aient une portée globale pour aboutir à la création d'un système financier plus favorable au développement et plus universel, bénéficiant en outre d'une plus grande cohérence. Les réformes du Conseil de stabilité financière et de divers instruments multilatéraux de financement étaient importantes à cet égard. L'intégration financière régionale avait également suscité passablement d'intérêt ces dernières années, mais avec un succès limité.

51. L'actuelle crise financière offrait donc l'occasion de renforcer une réforme réglementaire multilatérale qui n'avait jusque-là guère été favorable au développement. Les mesures fondamentales à prendre devaient à ce stade viser à: a) limiter l'extension de la crise à la fois au-delà des frontières (contagion) et à l'économie réelle (question de liquidités); b) relancer l'économie par des mesures budgétaires et monétaires; et c) renforcer la réforme de la réglementation nécessaire aux niveaux national et international. C'était toutefois une tâche ardue, compte tenu en particulier des limites

imposées aux capacités d'action des pays en développement par un certain nombre de facteurs – tendances procycliques de nature systémique, institutionnelle et tenant au fonctionnement des marchés, pertes de capacités productives en raison de la libéralisation et de l'ouverture, conditionnalités budgétaires imposées par les donateurs.

52. Tout programme de réformes systémiques devrait donc actuellement se concentrer sur les éléments suivants: a) stabilité macrofinancière au moyen de politiques macroéconomiques contracycliques; b) gestion du risque prudentiel, y compris des mesures de contrôle des mouvements de capitaux; c) augmentation du financement (production et emploi) grâce à un système financier développementiste; d) mise en place d'un système financier mondial plus universel; e) défense de la cohérence des dispositions du Consensus de Monterrey via l'alignement du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale sur les objectifs de développement fixés par les Nations Unies; et f) appui à l'ONU en tant qu'instance universelle et légitime pour la conduite d'une réforme globale du système multilatéral.

53. En réponse à diverses observations et questions, M. Kwame Sundaram a souligné l'importance de la récente déclaration du Président français Nicolas Sarkozy concernant la nécessité d'une nouvelle gouvernance monétaire mondiale. Il s'est également félicité des premières mesures prises pour réglementer le secteur financier, en particulier les propositions du Président des États-Unis, Barack Obama, fondées sur la «Règle Volcker». Il était important que de telles déclarations trouvent un écho au sein du G-20 et au-delà. Du fait que le G-20 ne représentait pas vraiment les pays en développement, M. Kwame Sundaram a demandé que la proposition de la Chancelière allemande Angela Merkel de créer un conseil économique mondial fasse l'objet d'un examen approfondi. Si un tel organe devait être créé au sein du système des Nations Unies, cela nécessiterait de modifier la Charte; toutefois, il était possible d'envisager des mesures intérimaires, qui pourraient être appliquées très rapidement. Par exemple, le Bureau de l'Assemblée générale, qui se réunissait chaque année, se composait d'un certain nombre de grands pays et de représentants d'autres éléments de la communauté internationale. Dans ces conditions, il pourrait s'acquitter du rôle proposé et, par exemple, se réunir à la veille de l'Assemblée générale et à d'autres moments, selon que de besoin. En outre, le niveau de représentation au Bureau faisait que celui-ci pourrait facilement remplacer le G-20 ou tout autre comité autodésigné. Une telle instance bénéficierait d'une forte légitimité et serait tout à fait représentative.

II. Questions d'organisation

A. Élection du Bureau

54. À sa séance plénière d'ouverture, le lundi 22 février, la Réunion d'experts a élu le bureau ci-après:

Président: M. Mauricio Alfredo Pérez Zepeda (Honduras)

Vice-Président/Rapporteur: M. Semere Tesfaye (Éthiopie)

B. Adoption de l'ordre du jour et organisation des travaux

55. À sa séance plénière d'ouverture, la Réunion d'experts a adopté l'ordre du jour provisoire figurant dans le document TD/B/C.II/EM.1/1; l'ordre du jour se lisait donc comme suit:

1. Élection du bureau.

2. Adoption de l'ordre du jour et organisation des travaux.
3. Contribution et utilisation effective de ressources extérieures pour le développement, en particulier pour le renforcement des capacités productives.
4. Adoption du rapport de la Réunion.

C. Résultats de la session

56. À sa séance plénière de clôture, le mercredi 24 février 2010, la Réunion d'experts a décidé que le Président établirait un résumé des discussions (voir le chapitre I).

D. Adoption du rapport

57. Également à sa séance plénière de clôture, la Réunion d'experts a autorisé le Vice-Président/Rapporteur à établir, sous l'autorité du Président, la version finale du rapport après la clôture de la Réunion.

Annexe

Participation*

1. Des représentants des États membres de la CNUCED ci-après ont participé à la réunion:

Afrique du Sud	Italie
Algérie	Jordanie
Allemagne	Luxembourg
Arabie saoudite	Malaisie
Argentine	Maroc
Autriche	Myanmar
Bangladesh	Nigéria
Bésil	Pérou
Cameroun	Portugal
Canada	République centrafricaine
Cuba	République dominicaine
Djibouti	Saint-Siège
Espagne	Soudan
États-Unis d'Amérique	Swaziland
Éthiopie	Tchad
France	Thaïlande
Haïti	Togo
Honduras	Turquie
Inde	Zimbabwe
Iran (République islamique d')	

2. Les organismes intergouvernementaux ci-après étaient représentés à la réunion:

Banque européenne pour la reconstruction et le développement
 Organisation internationale de la Francophonie
 Organisation mondiale des douanes
 Union africaine
 Union européenne

3. Étaient également représentés à la réunion la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes et le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU.

4. Une institution spécialisée et une organisation apparentée étaient représentées à la réunion:

Banque mondiale
 Organisation mondiale du commerce

5. Les organisations non gouvernementales ci-après étaient représentées à la réunion:

Fondation Al Hakim
 Ingénieurs du monde
 Réseau du tiers monde

* La liste des participants porte la cote TD/B/C.II/EM.1/Inf.1.

6. Les intervenants ci-après ont été invités à participer à la réunion:
- M. Dilek Aykut, Économiste principal, Banque mondiale, Washington
 - M. Luiz Carlos Bresser-Pereira, Professeur émérite, Fundação Getulio Vargas, São Paulo (Brésil)
 - M. Jeromin Zettelmeyer, Directeur des études sur les politiques générales, Banque européenne pour la reconstruction et le développement, Londres
 - M. Bernhard G. Günter, Président du Bangladesh Development Research Centre, Falls Church (VA) (États-Unis)
 - M. Simon Neaime, Professeur et Président de l'Université américaine de Beyrouth
 - M. Eduardo Levy Yeyati, Directeur du Centre pour la recherche financière, Université Torcuato Di Tella, Buenos Aires
 - M. Rubain Adoumtogue, Économiste et analyste évaluateur de projets, Ministère de l'économie et du plan, N'Djamena (Tchad)
 - M. V. N. Balasubramanyam, Professeur, Département d'économie, École de gestion, Université de Lancaster (Royaume-Uni)
 - M. Stephen Gelb, Département d'économie, Université de Johannesburg et EDGE Institute, Johannesburg (Afrique du Sud)
 - M. Mario Cimoli, Directeur de la Division de la production, de la productivité et de la gestion, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Santiago du Chili
 - M. Conrado Falco, Chef de l'information et des études économiques, Agence péruvienne de promotion des investissements privés, Lima
 - M. Arvind Subramanian, Maître de recherche, Peterson Institute for International Economics, Washington
 - M. George Mavrotas, Économiste en chef, Gobal Development Network, New Delhi
 - M. Donald Ndwandwe, Économiste principal, Section de la gestion et de la coordination de l'aide, Ministère de la planification économique et du développement, Mbabane (Swaziland)
 - M. Erik Reinert, Président, the Other Canon Foundation, Oslo
 - M. John Weeks, Professeur émérite, École d'études orientales et africaines, Université de Londres
 - M. Ruhul Amin Sarker, Vice-Secrétaire général, Département des accords commerciaux extérieurs, Ministère du commerce, Dhaka (Bangladesh)
 - M. Jomo Kwame Sundaram, Sous-Secrétaire général au développement économique, Département des affaires économiques et sociales de l'ONU (par vidéoconférence depuis New York)
7. A également été invité à participer à la réunion d'experts M. Hourik Hayrbedian, Professeur au Département d'économie de l'Université américaine de Beyrouth.
-