



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

Distr.
GÉNÉRALE
TD/B/52/7
14 septembre 2005
FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

Cinquante-deuxième session

Genève, 3-14 octobre 2005

Point 2 de l'ordre du jour provisoire

**CROISSANCE ET DÉVELOPPEMENT DANS LES ANNÉES 90:
ENSEIGNEMENTS D'UNE DÉCENNIE ÉNIGMATIQUE**

Établi par le secrétariat de la CNUCED*

* Le présent document a été soumis à la date indiquée pour des raisons de procédure.

A. Gestion de la croissance: accumulation et changements structurels dans un monde interdépendant

1. Même si tout le reste les divise, les économistes spécialistes du développement s'accordent généralement à penser qu'une croissance économique rapide et soutenue est une condition préalable à la disparition de l'extrême pauvreté. Cependant, comme il a été fait observer dans l'un des ouvrages de référence sur le développement publié au début des années 80, quiconque se vante d'avoir trouvé le secret de la croissance économique «est probablement un idiot ou un charlatan, ou les deux à la fois» (Herrick et Kindleberger, 1983: xvi). Et malgré la floraison de nouveaux et complexes modèles de croissance étayés par des données empiriques qui ont vu le jour depuis, un ancien directeur du Conseil des conseillers économiques auprès du Président des États-Unis a estimé que «les notions théoriques fondamentales, les observations perspicaces et le bon sens» (Mankiw, 1995: 308-9) sont encore probablement les indicateurs les plus fiables pour promouvoir la croissance économique.

2. Un des enseignements précieux tirés de l'expérience des pays avancés d'aujourd'hui, y compris des nouveaux pays industriels (NPI) d'Asie de l'Est, est qu'un outil industriel diversifié et dynamique est un facteur probable de succès¹. Les économies d'échelle, les gains provenant de la spécialisation et de l'apprentissage, ainsi que la situation favorable de la demande sont quelques-uns des motifs théoriques fondamentaux qui expliquent pourquoi la création de secteurs industriels de premier plan et des capacités technologiques connexes peut déboucher sur une forte croissance des revenus et de la productivité.

3. Mais une observation perspicace de la réalité permet aussi de constater que la chronologie, le rythme et le contenu du développement industriel sont très variables en raison des différences existant entre les pays en matière de dotations en ressources, de taille et de situation géographique. En outre, les dispositifs institutionnels qui favorisent l'industrialisation ne suivent pas un modèle uniforme, l'éclectisme et la souplesse étant ce qui caractérise le cadre directif et a permis d'adopter des mesures adaptées à la situation économique locale et de choisir le type de compromis entre croissance rapide et stabilité sociale.

4. S'efforcer de reproduire le modèle ou les meilleures pratiques suivis par d'autres pays n'est probablement pas le bon moyen pour les décideurs d'accélérer la croissance. Cela étant, dans le jeu des facteurs qui contribuent à une croissance vertueuse, l'accumulation de capital semble fournir un lien important entre le décollage industriel et la poursuite d'une croissance de rattrapage. L'investissement crée des revenus tout en augmentant la capacité productive. Il se caractérise aussi par de fortes complémentarités avec d'autres éléments du processus de croissance tels que le progrès technologique, l'acquisition de compétences et le développement institutionnel. En outre, les décisions prises dans ce domaine étant sensibles au niveau et à la

¹ La question connexe de savoir si l'exploitation des ressources naturelles aide ou entrave la croissance continue de diviser les économistes; voir Sachs et Warner, 1995; CNUCED, 1996, 139-142; et Mayer, 1997.

stabilité de l'activité économique, il constitue un pont important entre les facteurs cycliques et les caractéristiques à long terme du développement économique².

5. Il est certain qu'un rythme donné d'accumulation peut déboucher sur différents taux de croissance en fonction de sa nature et de sa composition ainsi que de l'efficacité avec laquelle les capacités de production sont utilisées. C'est l'une des raisons principales pour lesquelles les études économétriques n'ont pas réussi à établir de relation linéaire entre le taux d'investissement et la croissance économique³.

6. Lorsque l'accent est mis sur l'investissement, la stratégie de développement fait une large place aux chefs d'entreprise et à leurs relations avec l'État, notamment à la question de savoir si et selon quelles modalités l'investissement public évince l'investissement privé. Toutefois, dans n'importe quelle étude des mécanismes régissant le processus d'accumulation de capital, la manière dont la couche la plus riche de la société acquiert et utilise ses revenus semble revêtir une importance particulière. De nombreux éléments donnent à penser qu'après les étapes initiales de l'industrialisation, lorsque les revenus agricoles sont la principale source d'investissement, l'accumulation de capital est financée essentiellement par les bénéfices que les sociétés réinvestissent, plutôt que par l'épargne des ménages, auxquels viennent souvent s'ajouter les prêts bancaires à long terme. Le couple bénéfices-investissement constitue un élément important de l'élaboration des politiques d'accélération de la croissance⁴.

7. L'exportation est la deuxième composante des stratégies d'industrialisation et de croissance dans la plupart des pays, même si son rôle peut être envisagé de diverses manières. À certains égards, elle permet d'accroître la concurrence et donc l'efficacité. À d'autres égards, elle tire parti des avantages que procure un grand marché: gains de spécialisation provenant d'une division du travail plus poussée, modernisation technologique ou une échelle minimale de production. Dans ce dernier cas de figure, l'exportation d'articles manufacturés procure des avantages dynamiques. Toutefois, pour de nombreux pays en développement, l'exportation est simplement une question d'opportunité: en l'absence de production nationale de biens

² Le rôle de la formation de capital comme indicateur dans l'élaboration des politiques a évidemment été souligné par la première génération d'économistes du développement, à partir de Rodenstein-Rodan et Rostow jusqu'à Hirschman et Tinbergen. Il a été minimisé lorsque l'accent a été mis sur les distorsions de prix sous l'influence du Consensus de Washington, et la «productivité globale des facteurs» est devenue la priorité des analyses empiriques de la croissance. Toutefois, dernièrement, on a assisté à une sorte de retour à l'ancienne approche dans les débats sur les «conditions d'investissement» et le «diagnostic de la croissance». Pour un examen plus détaillé, voir CNUCED 2003: 61-63, et Reati, 2001, pour une critique intéressante de la notion de productivité globale des facteurs.

³ Il reste que, parmi les nombreuses variables entrant dans les équations sur la croissance, l'investissement est toujours l'une des rares qui ait un impact vigoureux et indépendant sur la croissance économique, en particulier dans les pays à revenu intermédiaire qui enregistrent une croissance rapide, voir Levine et Renelt 1992; Ros, 2000; Bosworth et Collins, 2004.

⁴ Voir CNUCED 1995, 1997; Singh, 1998; Ros, 2000; et Amsden 2001.

d'équipement, il faut inévitablement trouver des sources de financement des importations découlant de l'accélération de la croissance.

8. Toutefois, la réussite à l'exportation est elle-même tributaire d'une dynamique d'investissement favorable. Lorsque les revenus augmentent, la hausse du coût du travail et l'entrée de producteurs à faible coût peuvent rapidement affaiblir la compétitivité des activités manufacturières à forte intensité de main-d'œuvre, et de nouveaux investissements sont nécessaires pour soutenir la croissance de la productivité et accroître la valeur ajoutée des activités. Le couple exportation-investissement constitue un deuxième élément de réflexion dans l'élaboration des politiques de croissance⁵.

9. Si l'importance de modifier la structure de la production, du commerce et de l'emploi au profit du secteur industriel est largement reconnue, il existe des désaccords persistants sur la question de savoir si les liens synergiques entre commerce, investissement et croissance économique peuvent être activés (spontanément) par une libéralisation rapide des mécanismes du marché ou si l'intervention de l'État est nécessaire pour surmonter les obstacles institutionnels et structurels interdépendants qui pourraient entraver ce processus. Ce désaccord a pesé fortement sur les débats récemment consacrés aux chances et aux difficultés découlant de la mondialisation. Il est certain que les liens internationaux entre production, consommation et activités financières sont désormais tels que l'évolution économique d'un pays est influencée par les décisions économiques prises dans d'autres pays. Toutefois, l'idée que les marchés et les technologies se sont par conséquent libérés des contraintes nationales liées à la dotation en ressources, aux dispositifs institutionnels et aux choix politiques semble tirée par les cheveux et son corollaire selon lequel la stagnation de certaines régions en développement s'explique par leurs réticences à affronter la concurrence mondiale ne rend pas bien compte des principales tendances observées en matière de développement au cours des dix dernières années.

B. Croissance et pauvreté dans les années 90

10. Après deux décennies au cours desquelles la croissance a été forte et constamment positive dans le monde en développement, les années 80 ont débuté avec une série de «ralentissements et de crises» (Ben-David et Pappell, 1995). La croissance annuelle moyenne des pays en développement a chuté, dépassant à peine le taux d'accroissement de la population; le revenu annuel par habitant s'est contracté à cinq reprises pendant cette décennie. Le nombre de pauvres vivant avec deux dollars par jour (définition large du seuil de pauvreté) a fortement augmenté pendant les années 80 bien que celui des pauvres vivant avec un dollar par jour (définition étroite du seuil de pauvreté) a d'abord baissé pendant les cinq premières années avant de remonter légèrement vers la fin de la décennie.

11. Les chiffres globaux peuvent s'avérer trompeurs car toutes les régions n'ont pas régressé pendant les années 80. La crise s'est limitée à l'Amérique latine, à l'Afrique et au Moyen-Orient; et même dans ces régions, il y a eu des pays qui se sont démarqués de la tendance générale. Par contre, l'Asie de l'Est et du Sud a connu une forte croissance, qui a été plus élevée que dans les

⁵ Rodrik, 1999, pour une analyse plus poussée, voir CNUCED 1996 et 2004. Bosworth et Collins, 2003, rendent compte des données économétriques qui attestent du lien existant entre l'exportation et l'investissement.

années 70 dans certains pays. Des divergences semblables ont caractérisé l'évolution de la pauvreté. Alors que le taux de pauvreté (définition étroite) a fortement chuté en Asie de l'Est, il a augmenté de manière persistante ailleurs.

12. Certes, la crise de la dette des pays en développement a été déclenchée par une réorientation des politiques des pays développés (CNUCED, 1986), mais elle a montré à quel point le rythme de croissance était devenu tributaire de l'augmentation régulière des entrées de capitaux. Pour beaucoup, la crise était la preuve ultime que les stratégies de croissance interne et les politiques interventionnistes ne pouvaient faire sortir les pays en développement de la pauvreté et du sous-développement. Une intégration étroite dans l'économie mondiale grâce à une libéralisation rapide du commerce, des activités financières et de l'investissement était considérée comme le moyen de surmonter les obstacles structurels et institutionnels à la croissance, de réduire le surendettement et de mettre fin aux crises périodiques de balance des paiements.

13. Même lorsque les coûts d'ajustement en avaient été sous-estimés dans les années 80, les bienfaits de cette nouvelle stratégie de développement étaient quand même censés se concrétiser dans les années 90 sous la forme d'une accélération de la croissance compatible avec les fondamentaux du marché. En effet, on prévoyait que les pays pauvres enregistreraient la croissance la plus forte grâce à une plus grande ouverture, à un État moins interventionniste et au rôle accru du secteur privé, et que la convergence des revenus caractériserait donc cette décennie⁶.

14. Les années 90 ont certainement été marquées par un accroissement sensible de l'intégration des biens, des services et des flux d'investissement. Le commerce, qui a commencé à croître plus vite que la production à partir du milieu des années 80, a connu un essor beaucoup plus rapide dans les années 90, les pays en développement étant à l'avant-garde (CNUCED 2003: 41-44). En conséquence, on a assisté à une hausse rapide et généralisée de la part des exportations et des importations dans le PIB de ces pays ainsi qu'à une augmentation rapide de la part de ces pays dans les échanges internationaux de biens, qui est passée de 23 % à 30 %. Les chiffres de l'IED étaient encore plus spectaculaires. Les entrées annuelles moyennes étaient près de cinq fois plus élevées dans les années 90 que dans les années 80: elles sont passées d'un quart à près d'un tiers des flux mondiaux et leur part dans les revenus a été multipliée par quatre.

15. Toutefois, la croissance a été atone dans de nombreux pays en développement; le taux de croissance annuelle moyen a été à peine supérieur à celui des années 80 et est resté nettement inférieur à celui des années 70. En outre, cette reprise s'est souvent accompagnée d'une aggravation sensible des déficits extérieurs (CNUCED, 1999:75-94). La croissance a aussi évolué en dents de scie, avec des cycles de surchauffe dans la plupart des régions. Un quart des pays en développement, dont la plupart se trouvaient en Asie, ont réussi à enregistrer un taux de croissance plus élevé que dans les années 70, et si l'on exclut ces derniers pays, le nombre de pauvres a davantage augmenté dans les années 90 que dans les années 80. Le problème était particulièrement grave en Afrique subsaharienne, où le revenu par habitant était, à la fin des

⁶ L'idée de convergence était tombée en disgrâce avec la première génération de modèles néo-classiques de croissance qui l'avaient avancée; pour une analyse plus détaillée, voir Kozul-Wright et Rowthorn, 2002.

années 90, inférieur de 10 % au niveau atteint en 1980 et où 115 millions de personnes supplémentaires – plus de 50 millions dans les années 90 – sont tombées dans l'extrême pauvreté, les pauvres représentant près des deux tiers de la population (CNUCED, 2002a, tableau 20).

16. Par conséquent, malgré un nouveau ralentissement dans les pays avancés pendant les années 90, les écarts de revenu se sont creusés et la convergence attendue ne s'est pas produite (CNUCED, 1997: 69-101). Certes, on pourrait se montrer plus optimiste en faisant observer que la très forte croissance enregistrée en Chine et en Inde a fait reculer l'extrême pauvreté dans les pays en développement dans les années 90⁷. Dans ces deux pays, les efforts d'exportation et d'investissement reposaient sur le rôle accru des incitations fondées sur les mécanismes du marché. Toutefois, la Chine comme l'Inde avaient vu leur situation économique commencer à s'améliorer au début des années 80 et avaient évité les chocs de programmes d'ajustement plus traditionnels. Un interventionnisme fort et non conforme à l'orthodoxie faisait partie intégrante d'une stratégie réussie de «gradualisme hétérodoxe» adapté aux conditions locales (Birdsall, *et al.*, 2005: 145).

C. Le développement dans les années 90: diversité des expériences

17. Il ressort d'une évaluation récente par la Banque mondiale (2005: 30) de sa propre politique pendant les années 90 que les perspectives de croissance ont été généralement et constamment surestimées dans les régions mettant en œuvre des programmes d'ajustement structurel et sous-estimées dans les autres régions. Dans ce rapport, la Banque reconnaît aussi que pour que la croissance s'accélère, il faut remplacer les approches modélisées de l'élaboration des politiques par un diagnostic plus ciblé des contraintes propres à un pays qui pèsent sur la croissance et s'intéresser de près à l'accumulation de capital, aux changements structurels et technologiques et aux inégalités.

18. Mais quelles ont été les conséquences de la méconnaissance de ces aspects de la problématique du développement dans les années 90? Tout d'abord, les régions soumises à un ajustement dans les années 80 ont eu beaucoup de difficultés à faire remonter la part de l'investissement, qui avait fortement baissé, jusqu'à être inférieure au niveau nécessaire pour remplacer le capital amorti dans certains pays. En effet, là où les programmes d'ajustement ont été maintenus, l'investissement est souvent resté instable, même après la disparition des perturbations à court terme causées par la crise de la dette. Cela a été le cas dans beaucoup de pays d'Amérique latine et en Afrique subsaharienne. Par contre, les pays d'Asie de l'Est et du Sud qui n'ont pas connu une telle évolution dans les années 80 ont pu conserver un rythme d'accumulation de capital rapide et relativement stable pendant la majeure partie des années 90 (CNUCED, 2003: 65-73).

19. Dans les pays où la production industrielle a augmenté dans les années 80, cette tendance s'est poursuivie dans les années 90. En revanche, là où la stagnation industrielle était la norme, comme en Amérique latine et en Afrique, la plupart des pays ont eu du mal à inverser la tendance dans les années 90. En effet, la «désindustrialisation» était manifeste dans certains pays (CNUCED, 2003: 92-99). En outre, dans les pays où la part de l'investissement et celle de la

⁷ Concernant le calcul de la pauvreté dans ces pays et ses incidences sur les chiffres mondiaux, voir Berry et Serieux, 2004, et Sutcliffe, 2004.

valeur ajoutée manufacturière ont diminué, la part des articles manufacturés dans les exportations totales était souvent stable ou en baisse, même lorsque la place de ces articles, notamment des biens à plus forte intensité de qualification et de technologie, dans la structure globale des exportations des pays en développement, devenait rapidement prédominante. Les divergences régionales sont encore ici frappantes: au cours des années 90, huit pays d'Asie de l'Est représentaient 70 % des échanges de biens manufacturés des pays en développement. En dehors de ce groupe de pays, les stratégies d'exportation reposaient sur de faibles salaires (et parfois en baisse) ou sur la dépréciation de la monnaie plutôt que sur la croissance de la productivité, et si elles ont entraîné une reprise dans certains pays, peu d'entre eux ont pu atteindre un seuil d'exportations compatible avec une industrialisation vigoureuse (CNUCED, 2003: 99-102).

20. L'évolution du marché du travail, qui joue un rôle essentiel dans le recul de la pauvreté, a aussi été divergente. La stagnation ou la baisse des salaires réels ont souvent coïncidé avec la montée du chômage et l'aggravation des écarts de revenu entre la main-d'œuvre qualifiée et la main-d'œuvre non qualifiée (OIT, 2004: 40-45; Akyuz *et al.*, 2005). Dans de nombreux cas, les politiques d'ajustement et la réduction du service public ont entraîné une contraction de la classe moyenne. Le pendant de cette évolution a été l'essor du secteur informel qui, à la fin des années 90, employait entre un tiers et les trois cinquièmes de la main-d'œuvre en Afrique et en Amérique latine (Schneider, 2002).

21. Compte tenu des tendances des années 90, le degré d'exposition aux mécanismes mondiaux du marché n'est pas ce qui semble distinguer les «gagnants» des «perdants». La principale différence, en particulier entre les NPI d'Asie de l'Est et la plupart des autres pays en développement, était que, dans les premiers pays, la libéralisation faisait suite à la mise en œuvre de politiques industrielles et commerciales couronnées de succès; les mesures de protection et de soutien avaient été supprimées en grande partie parce qu'elles étaient devenues inutiles. Les autres pays, au contraire, avaient eu recours à la libéralisation car ils avaient été incapables de créer des industries compétitives et efficaces dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre et/ou de qualification. Les incidences de l'accroissement de la concurrence résultant de l'ouverture de l'économie sur la croissance, la répartition des revenus et la pauvreté ont été essentiellement différentes.

22. L'histoire et la géographie jouent un rôle dans ces disparités, mais une analyse comparative des tendances de la formation de capital, des résultats à l'exportation et de l'industrialisation donne un tableau plus précis de la situation des pays en développement les uns par rapport aux autres à la fin des années 90:

a) *Les pays dont l'industrialisation était parvenue à maturité*: Ce groupe comprenait les NPI de la première vague, notamment la République de Corée et la province chinoise de Taiwan, parvenus à maturité industrielle grâce à une accumulation rapide et soutenue de capital ainsi qu'à une croissance de l'emploi industriel, de la productivité, de la production et des exportations d'articles manufacturés. Dans les années 90, la part de la production industrielle dans le PIB de ce groupe était supérieure à celle des pays avancés, les exportations étaient dominées par les biens à plus forte intensité de capital et de technologie, et la croissance industrielle commençait à ralentir au fur et mesure que les ressources étaient transférées au secteur des services;

b) *Les pays dont l'industrialisation était rapide*: Un certain nombre de pays ont vu la part des articles manufacturés dans le total de la production, de l'emploi et des exportations augmenter grâce à des investissements considérables dans les activités à forte intensité de ressources et de main-d'œuvre, et commençaient à fabriquer des produits de moyenne technologie. Ce groupe comprenait les NPI d'Asie de la deuxième vague, mais aussi quelques pays d'autres régions ainsi que les géants chinois et indien en plein éveil;

c) *Les pays dont l'industrialisation était enclavée*: Certains pays se sont affranchis de leur dépendance à l'égard des produits de base en intégrant des chaînes internationales de production, souvent en attirant de grandes quantités d'IED et en utilisant un grand nombre d'intrants et d'équipements importés. La croissance des exportations y était souvent très rapide, comme aux Philippines, au Mexique et, dans une certaine mesure, au Maroc. Toutefois, globalement, les résultats en matière d'investissement, de valeur ajoutée et de croissance de la productivité étaient, la plupart du temps, relativement médiocres;

d) *Les pays qui se désindustrialisaient prématurément*: Ce groupe comprenait la plupart des pays d'Amérique latine qui avaient atteint un certain niveau d'industrialisation, mais qui étaient incapables de soutenir un processus dynamique de changements structurels par le biais d'une accumulation et d'une croissance rapides. Dans le cadre d'une libéralisation rapide, on a souvent constaté une diminution de la part de l'emploi et de la production dans le secteur manufacturier et une régression vers des activités à moindre intensité technologique;

e) *Les pays exportateurs tributaires de produits de base*: De nombreux pays pauvres, en particulier en Afrique subsaharienne, demeuraient fortement tributaires de l'exportation d'un ou de deux produits de base. Face à des marchés relativement atones, à l'instabilité des prix et à la détérioration des termes de l'échange, l'investissement a chuté à nouveau, la diversification s'est arrêtée et la productivité n'a pas progressé. Dans certains cas, des enclaves enregistrant une croissance plus rapide de leurs exportations sont apparues dans les industries extractives; elles étaient généralement liées à l'IED, mais avaient peu de relations avec le reste de l'économie. Toutefois, des pays en développement plus riches, notamment le Chili, sont parvenus à enregistrer une accélération de l'investissement et de la croissance reposant sur l'exploitation des ressources naturelles.

D. L'environnement international: libéralisation du commerce, IED et intégration

23. La réorientation de la politique de développement au début des années 80 reposait sur l'idée qu'il était possible de donner rapidement une orientation extérieure plus dynamique à un développement jusque-là autocentré. Des marchés compétitifs garantiraient la meilleure répartition des ressources en fonction de l'avantage comparatif, d'où des recettes d'exportation permettant d'importer les capitaux et les biens intermédiaires garants d'une croissance plus rapide. La libéralisation financière attirerait des capitaux étrangers à la recherche de rendements élevés dans des pays où les capitaux étaient rares, ce qui permettrait à ces pays d'investir davantage qu'ils épargnaient. L'accroissement des flux d'IED s'accompagnerait d'un transfert de technologie et de compétences d'organisation et stimulerait l'investissement intérieur.

24. L'environnement macroéconomique mondial s'est sans doute amélioré dans les années 90 pour les pays en développement (Banque mondiale, 2005: 59-71), mais il semble que pour

beaucoup de pays les moteurs du commerce et de l'IED ont fonctionné beaucoup plus fort sans cependant raviver la croissance.

25. Une explication possible est que des distorsions du processus de libéralisation ont été préjudiciables aux perspectives de croissance en défavorisant des secteurs où les pays en développement pouvaient se constituer un avantage comparatif, tout en soumettant à des forces du marché asymétriques les plus faibles participants au système commercial (CNUCED, 1999; OIT, 2004). Cependant, le fait que de nombreux pays ont commercé davantage tout en gagnant moins dans les années 90 donne à penser que le processus d'intégration s'accompagnait de profonds problèmes structurels.

26. L'expérience de nombreux producteurs de produits de base est bien connue; une contrainte extérieure forte et permanente en raison de la faiblesse et de la volatilité des cours, un haut niveau d'endettement et une APD en stagnation ou en recul sont autant de facteurs qui ont contribué à une faible dynamique d'investissement et à une quasi-absence de diversification, perpétuant ainsi un cercle vicieux de pauvreté (CNUCED, 2003, 2004). Il est évident que la plupart des programmes d'ajustement n'ont pas fait grand-chose pour corriger ce mode d'insertion dans l'économie mondiale pendant les années 90 et, dans certains cas, ils ont même, en déclenchant un processus de «désindustrialisation», provoqué une certaine régression.

27. La place des produits primaires n'a toutefois cessé de diminuer dans le commerce des pays en développement dans les années 90, selon une tendance amorcée dans les années 80, et la part croissante des articles manufacturés a porté sur des produits à plus forte intensité de technologie et exigeant des niveaux de qualification moyens et élevés. De plus, une proportion appréciable de l'accroissement des IED dans des pays en développement visait à relocaliser une production manufacturière dans des pays à faibles coûts, production ensuite exportée vers les pays d'origine des STN ou vers des marchés tiers.

28. Les secteurs de prédilection, tels que l'habillement et l'électronique, englobaient quelques-uns des éléments les plus dynamiques du système commercial. Une forte élasticité-revenu, des produits innovants et l'évolution des modes de consommation ont tous contribué à ce dynamisme. Mais même lorsque le produit final était un produit de haute technologie, de nombreux pays en développement ne participaient qu'à des activités d'assemblage à faible niveau de compétence faisant appel à des capitaux et à des biens intermédiaires importés et dont la contribution à la valeur ajoutée était déterminée par le coût du facteur de production le moins rare et le plus faible, à savoir la main-d'œuvre non qualifiée.

29. Cette participation à la production à forte intensité de travail de réseaux internationaux de production peut aider les pays à accroître l'emploi et le revenu par habitant, même si la valeur ajoutée créée est faible. Toutefois, les liens en amont et en aval avec le reste de l'économie ont tendance à être minimes, et parce que les marchés finals de ces produits sont dominés par des entreprises oligopolistiques dont la concurrence porte généralement sur la qualité, la conception, la commercialisation, les noms de marque et la différenciation des produits, d'importants obstacles à l'entrée sur les segments à hautes compétences et forte intensité de technologie de la chaîne de production non seulement biaisent la répartition des avantages et des gains provenant du commerce, mais rendent aussi particulièrement difficile toute modernisation. C'est la raison pour laquelle de nombreux pays en développement à revenu intermédiaire sont restés des fabricants de produits manufacturés à forte intensité de main-d'œuvre, leurs producteurs ayant

beaucoup de difficultés à monter en gamme et à se diversifier. Dans ces conditions, un essor général et simultané des exportations des pays en développement fait courir le risque d'une surproduction de produits de masse, standardisés, s'accompagnant d'effets défavorables sur les termes de l'échange et de pressions au maintien de bas salaires. Les tendances observées dans les années 90 ont montré que ces dangers étaient bien réels (CNUCED, 2002: 113-140).

30. L'expérience des années 90 – et de façon plus générale les enseignements de l'histoire économique – montre que la libéralisation du commerce et l'intégration économique mondiale sont considérablement facilitées par l'expansion de l'activité économique et de l'emploi et par une hausse des niveaux de vie. De même, des flux financiers durables, à long terme, en particulier des IED de création de capacités, sont principalement attirés vers les pays qui bénéficient déjà d'une croissance économique rapide et d'une amélioration régulière de leurs infrastructures humaines et matérielles. Ainsi, là où existe une vigoureuse dynamique d'investissements en capital humain et en capital matériel, le commerce et l'IED peuvent renforcer un cercle vertueux de croissance déjà en place. Lorsque ce n'est pas le cas, les mêmes forces risquent plutôt de conduire à une marginalisation ou à un développement de type «enclave».

E. L'environnement international: libéralisation financière et flux de capitaux

31. Les marchés financiers ont connu un véritable bouleversement au début des années 80 sous l'effet d'une combinaison de déréglementation, d'internationalisation et d'innovation, englobant pays riches et pays pauvres. Si l'impulsion venait des pays avancés, la logique économique était riche en promesses pour les pays les plus pauvres du monde. La déréglementation et l'ouverture des marchés financiers non seulement accroîtraient l'accès à un financement de l'investissement, intérieur et étranger, mais contribueraient aussi à créer un climat de l'investissement plus stable et plus discipliné et libéreraient les pays de la politique imprévisible des flux d'APD⁸.

32. Dans les années 90, les flux de capitaux privés vers les pays en développement ont rapidement augmenté, puisqu'ils ont été multipliés par sept par rapport à la moyenne pour les années 80. Les flux de portefeuille et les investissements étrangers directs ont enregistré les plus fortes croissances, représentant plus des deux tiers du total des apports privés. Toutefois, une grande partie de cet essor n'a été qu'un retour aux tendances normales, après les sombres années 80⁹. Il a également été de plus en plus concentré sur un petit groupe d'une vingtaine de marchés émergents, qui recevaient plus de 90 % des apports totaux de capitaux dans les années 90, contre 50 % environ avant le déclenchement de la crise de la dette. Mais surtout, ces

⁸ D'après la doctrine dite de Lawson, les déficits courants croissants et l'endettement extérieur imputable au secteur privé (par opposition au secteur public) sont à l'abri des dangers qui ont causé tant de dégâts au début des années 80. Une connaissance même superficielle des tendances historiques aurait pu inciter à exprimer une opinion plus prudente; voir O'Rourke et Williamson, 1999.

⁹ Les apports annuels de capitaux dans les années 90 représentaient environ 5 % du PNB, ce qui était à peu près le niveau de la période 1975-1982; si l'on exclut la Chine, le ratio est en fait plus faible d'un point par rapport à cette période.

flux se sont révélés de plus en plus difficiles à gérer d'une façon compatible avec une croissance économique plus rapide et plus «inclusive».

33. Pour les pays qui souhaitaient revenir sur les marchés financiers internationaux après la crise de la dette, des taux d'intérêt réels plus élevés et un taux de change stable étaient des préalables. Toutefois, si l'austérité financière pouvait attirer les investisseurs étrangers, une politique monétaire et budgétaire dure ne pouvait guère stimuler l'investissement intérieur ou améliorer les perspectives d'exportation. Un accroissement des obligations au titre du service de la dette résultant de taux d'intérêt plus élevés, en même temps qu'un affaiblissement des perspectives d'exportation, faisait courir le risque de retrouver un endettement insupportable. Dans de nombreux cas, sorties de capitaux, rapatriement de bénéfices et accumulation de réserves de change se sont combinés pour réduire considérablement les apports nets, dont une proportion croissante était absorbée par des activités qui ajoutaient peu à la capacité productive. En particulier sous la forme de prêts à court terme et d'investissements de portefeuille, ces apports pouvaient être extrêmement instables et être une source peu fiable de financement du développement.

34. À mesure que les marchés financiers se déconnectaient des besoins à long terme de l'industrialisation, les flux financiers non réglementés ont déclenché des cycles de surchauffe et de dépression qui sont devenus une caractéristique récurrente du monde en développement pendant les années 90. Les conditions précises dans lesquelles la vulnérabilité à une inversion des flux de capitaux apparaissait et l'impact qui en résultait sur la croissance variaient selon les régions. Un premier avertissement a été donné par la crise du peso mexicain en 1994. Toutefois, ce sont les crises financières en Asie de l'Est qui ont été le révélateur (CNUCED, 2000), car cette région affichait de solides antécédents de forte croissance et de discipline budgétaire. Comme dans d'autres épisodes de crise financière et de tempête monétaire, la crise est-asiatique a été précédée d'une libéralisation financière et d'une déréglementation qui, dans certains cas, constituaient une importante rupture par rapport aux pratiques antérieures (CNUCED, 1998:53-77). De plus, les conditions extrêmes de l'effondrement ont été amplifiées par des politiques monétaires inutilement sévères, qui ont aggravé le processus de déflation d'endettement, contribué à déprimer la production et l'emploi et gravement perturbé le secteur des entreprises et le secteur financier (Stiglitz, 2002).

35. Bien que l'appel à la libéralisation financière ait été entendu dans l'ensemble du monde en développement dans les années 90, la majorité des pays, et en particulier des pays africains, ont attiré peu de capitaux privés, et certainement pas assez pour compenser la diminution de l'aide (CNUCED, 2000). Les privatisations et la déréglementation ont attiré quelques IED, mais principalement dans le secteur des industries extractives ou pour le rachat de services publics de distribution. Ces flux n'ont guère atténué les difficultés de paiements, et les tentatives faites pour remédier au déficit en devises des activités liées aux STN en encourageant de nouveaux apports du même type ont elles aussi parfois été à l'encontre du but recherché (Kregel, 2004, CNUCED 2005).

F. Quelques questions en jeu

36. Étant donné leurs faiblesses structurelles, l'étroitesse de leurs marchés intérieurs et leur dépendance à l'égard des importations pour l'utilisation des capacités et l'accumulation de capital, la mesure dans laquelle les pays pauvres peuvent dégager les ressources nécessaires pour

stimuler la croissance et lutter contre la pauvreté continue de dépendre beaucoup de leur capacité d'utiliser leurs ressources naturelles encore inexploitées et leur excédent de main-d'œuvre pour s'assurer des recettes d'exportation et financer les importations et les investissements nécessaires. Dans un monde où l'interdépendance économique et politique ne cesse de croître, cela implique une action et des panoplies de mesures toujours plus complexes. La responsabilité de cette action incombe aux gouvernements des pays en développement, mais leurs efforts peuvent être fortement entravés par des déséquilibres, des incohérences et des asymétries dans les mécanismes et le fonctionnement du système commercial et financier international.

37. L'expérience des années 90 montre que l'orientation préconisée dans de nombreuses parties du monde en développement après la crise de la dette a certes éliminé les régimes précédents, mais n'a pas réussi à instaurer des conditions pleinement satisfaisantes. La mise en œuvre peut être en partie mise en cause, mais le vrai problème est un problème de conception. En particulier, diverses incohérences entre les politiques macroéconomiques, commerciales, industrielles et financières n'ont guère encouragé les investisseurs et les entreprises à créer des capacités productives, à les élargir et à les améliorer, alors même que la concurrence mondiale s'aiguissait et s'intensifiait.

38. Récemment, l'atténuation de la pauvreté a davantage été mise en avant, en partie à cause des résultats décevants de la décennie précédente, mais nombre d'orientations préconisées continuent de s'appuyer sur les principaux éléments de la première génération de réformes, qui visait à établir la «vérité des prix». Et si une plus grande sensibilité aux facteurs institutionnels commence à apparaître, il est essentiel que cette nouvelle volonté d'atténuer la pauvreté repose sur une évaluation indépendante, minutieuse et honnête des effets sur la croissance, la répartition des revenus et la pauvreté des politiques macroéconomiques et des politiques d'ajustement structurel.

39. Les succès enregistrés dans les années 90 se sont construits sur une amélioration régulière des résultats que l'on avait commencé d'obtenir dans les années 80. Une caractéristique fondamentale dans tous les cas semble avoir été la possibilité d'utiliser tout un éventail d'options pour piloter l'intégration dans l'économie mondiale et obtenir qu'une plus grande partie de la valeur ajoutée liée au commerce soit conservée dans le pays, ainsi que pour expérimenter différentes mesures plus stratégiques visant à encourager une vigoureuse formation de capital, à élargir les marchés intérieurs et à soutenir la modernisation technologique.

40. Faire le bilan des deux dernières décennies de réforme économique ne signifie pas minimiser les menaces représentées par les déséquilibres financiers ou les pressions inflationnistes, mais cela devrait conduire à reconnaître qu'il existe de nombreuses manières de parvenir à la stabilité macroéconomique, à l'intégration et à une croissance plus rapide (Banque mondiale, 2005) et, partant, à avoir une conception plus positive et constructive du rôle de l'État en ce qui concerne l'accumulation de capital, le développement industriel et la lutte contre les inégalités de revenu. Surtout, l'approche dite «universelle» doit laisser la place à un examen approfondi de la marge d'action dont ont besoin tous les pays en développement pour élaborer leurs propres politiques en fonction de leurs réalités nationales.

41. La bonne gouvernance n'est pas synonyme d'intervention publique limitée, elle ne consiste pas à tout simplement ne pas gêner le secteur privé. Il s'agit au contraire beaucoup plus de renforcer tout un éventail d'institutions visant à promouvoir la croissance et pouvant offrir des

incitations prévisibles aux acteurs économiques, en particulier pour des investissements productifs à long terme, améliorer le dialogue entre les divers acteurs intéressés par ces investissements, et discipliner les groupes d'intérêts (privés et publics) qui s'opposent plus ou moins aux intérêts supérieurs du développement. Les pays dont on observe le succès aujourd'hui ont su développer de telles institutions conformément à leur culture politique et sociale et aux capacités administratives et entrepreneuriales de leurs élites locales.

42. Mais le bilan d'un développement inégal, des niveaux persistants d'endettement et les crises financières des années 90 montrent également que le fonctionnement actuels de l'économie mondiale n'apporte pas les ressources financières et la stabilité monétaire nécessaires pour soutenir l'expansion de l'emploi et de la production dans les pays en développement, comme en témoignent les interactions déstabilisantes et inflationnistes entre commerce, endettement et financement.

43. Presque toutes les grandes crises sur les marchés émergents ont été liées à des changements de cap de la politique monétaire et à de vigoureux réajustements des taux de change dans les pays avancés. Et si les dégâts occasionnés par un comportement désordonné des taux de change ont été limités à ces pays, cela n'a pas été le cas pour les pays en développement débiteurs, qui dépendent beaucoup plus du commerce et dont le profil d'emprunteur les expose à un plus grand risque monétaire. La communauté internationale reste vivement préoccupée par l'incapacité d'instaurer un système stable de taux de change depuis l'effondrement du système de Bretton Woods.

44. Une réforme de ce genre devrait avoir pour priorité la cohérence des politiques macroéconomiques des principaux acteurs, développés et en développement. Compte tenu des actuelles asymétries des pratiques de surveillance, une mesure constructive pourrait être de rattacher cette priorité à un mécanisme analogue à celui qui est utilisé pour le règlement des différends commerciaux internationaux, où les désaccords sur l'impact des politiques macroéconomiques et financières pourraient être mis sur la table en vue de leur trouver une solution. Mais il est tout aussi essentiel que les pays en développement conservent un degré approprié d'autonomie politique pour la gestion des flux de capitaux et le choix du régime de compte de capital qu'ils considèrent adéquat. À la lumière de l'expérience, un objectif fondamental des pays quel que soit leur niveau de développement, devrait être d'éliminer la mainmise que le capital financier exerce sur le commerce, l'industrie et l'emploi.

45. Les arrangements existants ne permettent pas aux pays en développement de surmonter leurs difficultés à long terme de paiements. Les promesses récemment faites par les pays du G-8 de doubler l'aide sont un pas dans la bonne direction pour les pays les plus pauvres, comme le sont les avancées (encore timides) vers un allègement total de la dette. Toutefois, l'expérience continue de montrer que les marchés financiers ne sont souvent pas à la hauteur de cet enjeu dans les pays émergents, car ils ont tendance à être procycliques et à être soumis à des comportements spéculatifs et moutonniers. Étant donné l'instabilité accrue de l'environnement commercial et financier extérieur des pays en développement, des réformes efficaces pourraient viser à améliorer le financement contracyclique et le financement d'urgence des transactions commerciales et autres transactions courantes.

46. Concernant le commerce, il s'agit toujours et encore de rendre le système multilatéral plus favorable au développement. Le résultat sera jugé en fonction de ce que les pays en développement obtiendront en matière d'élargissement de l'accès aux marchés, sans restrictions indues imposées à leurs différentes options pour stimuler la croissance. L'un des enseignements que l'on a déjà pu tirer du Cycle d'Uruguay est que l'ouverture peut avoir des effets positifs, mais aussi des coûts importants, en particulier pour les pays les plus pauvres. Une certaine combinaison de soutien financier et de traitement différencié est indispensable pour que l'ouverture soit compatible avec l'atténuation de la pauvreté.

47. Il peut être plus facile aux grands pays en développement de gérer ces pressions. De fait, à mesure que leurs marchés intérieurs s'élargissent, une plus grande utilisation des sources intérieures de croissance peut coïncider avec une orientation extérieure moins marquée. En revanche, beaucoup de petits pays resteront fortement tributaires des exportations. Une possible convergence d'intérêts réside dans un élargissement du commerce et des flux d'investissement Sud-Sud. La conception de mécanismes appropriés a commencé, et elle passe par un soutien sans faille de la communauté internationale. Toutefois, cela ne doit en rien remplacer l'amélioration nécessaire de l'accès aux marchés du Nord, où quelques-unes des incohérences les plus flagrantes du système commercial continuent de faire obstacle aux perspectives de développement.

Références

- Akyuz, Y et al (2005). Globalization, inequality and the labour markets. Document ronéotypé, CNUCED, Genève.
- Amsden, A (2001). The Rise of the Rest: Challenges to the West from Late Industrializing Economies. Oxford, Oxford University Press.
- Ben-David D et Pappell D (1995). Slowdowns and meltdowns: Post-war growth evidence from 74 countries. CEPR Discussion Paper, No. 1111, février.
- Berry A et Serieux J (2004). All about the giants: Probing the influences of world growth on income distribution at the end of the 20th century. CESifo Economic Studies, 50, no.1.
- Birdsall N et al (2005). How to help poor countries. Foreign Affairs, juillet/août.
- Bosworth B et Collins S (2003). The empirics of growth: An update. Brookings Institute, Washington DC, septembre.
- Herrick B et Kindleberger C (1983). Economic Development, 4^e édition, New York, McGraw-Hill.
- OIT (2004). Une mondialisation juste: Créer des opportunités pour tous. Genève, OIT.
- Kozul-Wright R et Rowthorn R (2002). Globalization and the myth of economic convergence. Économie appliquée, vol. LV.
- Kregel J (2004). External financing for development and international financial instability. Document de travail-série G-24, No. 32.
- Levine R et Renelt D (1992). A sensitivity analysis of cross-country growth regressions. American Economic Review, septembre.
- Mankiw G (1995). The growth of nations, Brookings Papers on Economic Activity 1. Washington DC, The Brookings Institution.
- Mayer J (1997). Is having a rich natural-resource endowment detrimental to export diversification? UNCTAD Discussion Paper, No.124, mars.
- Reati A (2001). Total factor productivity – a misleading concept. BNL Quarterly Review, 218, septembre.
- Rodrik D (1999). The new global economy and developing countries: Making openness work. Economic Development Policy Essay No.24, Overseas Development Institute, Washington DC.
- Ros J (2000). Development Theory and the Economics of Growth. Ann Arbor MI, University of Michigan Press.

Sachs J et Warner A (1995). Economic reform and the process of global integration. Brookings Papers on Economic Activity, 1.

Schneider F (2002). Size and measurement of the informal economy in 110 countries around the world. Document présenté à un atelier du Centre national australien pour la fiscalité, Canberra, 17 juillet.

Singh A (1998). Savings, investment and the corporation in the East Asian miracle. Journal of Development Studies, vol. 34, No. 6, août.

Stiglitz J (2002). La grande disillusion. Paris, Fayard.

Sutcliffe B (2004). World inequality and globalisation, Oxford Review of Economic Papers, 20, no.1.

CNUCED, diverses années. Rapport sur le commerce et le développement, Genève, CNUCED.

(2000a). Les flux de capitaux et la croissance en Afrique, Genève, CNUCED.

(2002a). Rapport sur les pays les moins avancés, Genève, CNUCED.

(2004). Rapport sur les pays les moins avancés, Genève, CNUCED.

(2005). Le développement économique en Afrique: Repenser le rôle de l'investissement étranger direct, Genève, CNUCED.

O'Rourke K et Williamson J (1999). Globalization and History: The Evolution of a 19th Century Atlantic Economy, MIT Press, Cambridge.

Banque mondiale (2005). Economic Growth in the 1990s, Learning From a Decade of Reform, Washington DC., Banque mondiale.
