

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE
ET LE DÉVELOPPEMENT
GENÈVE

RAPPORT SUR LE COMMERCE
ET LE DÉVELOPPEMENT, 2002

APERÇU GÉNÉRAL



NATIONS UNIES
New York et Genève, 2002

GE.02-50565 (F) 110402 150402

NOTE

- ? Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.
- ? Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.
- ? Le texte de la présente publication peut être cité ou reproduit sans autorisation, sous réserve qu'il soit fait mention de ladite publication et de sa cote et qu'un justificatif soit adressé au secrétariat de la CNUCED.
- ? L'Aperçu général est également publié en tant que partie du Rapport sur le commerce et le développement, 2002 (UNCTAD/TDR/2002), numéro de vente : F.02.II.D.2).

UNCTAD/TDR/2002(Overview)

APERÇU GÉNÉRAL

C'est le signe de temps troublés quand, à la recherche de solutions aux problèmes de politique économique les plus urgents d'aujourd'hui, on croit devoir se tourner vers les anciennes générations pour trouver des repères: un plan Marshall – cette fois pour lutter contre la pauvreté planétaire – une taxe Tobin pour juguler la volatilité financière, et un programme de dépenses keynésien pour combattre les risques déflationnistes, viennent aussitôt à l'esprit. La source de cette incertitude, c'est le fossé entre la rhétorique et la réalité d'un ordre économique international libéral. Nulle part ce décalage n'est plus flagrant que dans le système commercial international. Alors même que les gouvernements exaltent les vertus du libre-échange, ils ne sont que trop enclins à intervenir pour protéger leurs clientèles locales qui se sentent menacées par les vents froids de la concurrence internationale. Ces vestiges d'une mentalité néomercantiliste ont beaucoup contribué à déséquilibrer le compromis conclu au cours du Cycle d'Uruguay.

Depuis la troisième Conférence ministérielle de l'OMC, tenue à Seattle, des efforts renouvelés ont été entrepris pour apporter une réponse aux préoccupations des pays en développement; ils ont abouti à un compromis de nature différente conclu à Doha. Les pays en développement, en acceptant un programme global de travail et de négociations, ont apporté la preuve de leur détermination de s'attaquer aux menaces politiques et économiques planétaires; en retour, ils attendent que les problèmes du développement soient au centre des négociations. Il s'agit maintenant, et c'est le défi à relever, de faire d'un programme de négociations élargi un véritable programme de développement.

Parmi les voix venues du passé, il en est une qui nous est particulièrement utile dans notre quête d'un système commercial équilibré. Dans l'allocution qu'il a prononcée en mars 1964 à la première session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Raúl Prebisch, premier Secrétaire général de la CNUCED, a invité les pays industrialisés à ne pas sous-estimer le problème fondamental auquel les pays en développement se trouvaient confrontés dans le système existant:

Nous croyons qu'il ne faut pas contraindre les pays en développement à se développer vers l'intérieur parce qu'ils ne peuvent le faire vers l'extérieur faute d'une politique internationale appropriée. Nous pensons aussi qu'on ne saurait s'arrêter aux recommandations qui tendent à limiter la consommation du public pour accroître la formation de capitaux à cause de l'insuffisance des ressources venant de l'extérieur ou parce que ces ressources se déprécient du fait de la détérioration des termes de l'échange.

Raúl Prebisch avait compris que le fait de recommander «le libre jeu des forces du marché» entre partenaires inégaux ne pourrait que pénaliser les exportateurs pauvres de produits de base tout en avantageant le noyau riche des pays industrialisés. Le programme qu'il préconisait pour s'attaquer au déséquilibre commercial persistant et créer les conditions extérieures d'une accélération du taux de croissance comportait de nouvelles modalités de participation des pays en développement au système commercial. Il s'agissait de garantir la stabilisation des prix et d'améliorer l'accès des exportations de produits de base aux marchés, d'offrir davantage d'espace pour développer les industries locales et réduire les obstacles à leurs exportations, d'établir de meilleures conditions d'accès au système multilatéral et d'alléger le fardeau du service de la dette. Bien que d'importants changements se soient produits depuis cette époque en ce qui concerne la participation des pays en développement au système commercial, le programme minimal mis en avant par Raúl Prebisch reste la base d'un rééquilibrage du système dans un sens favorable au développement.

Tendances et perspectives de l'économie mondiale

La croissance de l'économie mondiale s'est fortement ralentie en 2001; les résultats ont été faibles dans chacune des trois principales régions économiques du monde développé, et les retombées sur les pays en développement ont été beaucoup plus prononcées que lors des précédentes phases de contraction des années 90. Plusieurs économies de marché émergentes d'Asie de l'Est et d'Amérique latine sont entrées en récession; seules la Chine et l'Inde, deux économies de grande taille et relativement fermées, sont restées plus ou moins à l'abri de l'influence déprimante des marchés mondiaux. En Afrique, la croissance est restée à peu près au même niveau que l'année précédente. Pour l'ensemble des pays en développement, la croissance n'a été que de 2,1 %, après avoir atteint 5,4 % l'année précédente.

L'économie des États-Unis est entrée en récession, et l'idée que la zone euro ne serait pas touchée s'est révélée sans fondement. Des exportations hésitantes, la baisse des profits des filiales aux États-Unis et des politiques monétaires et budgétaires excessivement prudentes, tout cela a contribué à un recul du taux de croissance de la zone euro, qui est tombé à 1,5 % environ en 2001. Le chômage, qui était en recul depuis trois ans, s'est stabilisé au taux relativement élevé de 8,5 %. Parmi les grandes économies de l'UE, seul le Royaume-Uni a enregistré des résultats plus favorables, grâce à une forte demande de consommation. Au Japon, la reprise amorcée en 1999 s'est évaporée au deuxième semestre de l'année suivante, et l'économie est en

récession depuis le deuxième trimestre de 2001, les exportations et l'investissement privé enregistrant un recul à deux chiffres. Bien que la banque centrale du Japon soit revenue à sa politique de taux d'intérêts nuls en mars 2001, les entreprises annoncent des pertes sans précédent, les faillites se sont multipliées et le chômage a atteint 5,5 %.

Le commerce international a joué un rôle majeur dans la transmission du ralentissement économique du monde industrialisé aux pays en développement. Après avoir augmenté de 14 % en 2000, les exportations des pays en développement ont progressé de moins de 1% en volume en 2001. Toutes les grandes régions en développement ont été touchées, mais l'impact le plus sévère s'observe en Asie de l'Est et du Sud, où les exportations avaient progressé à un rythme particulièrement rapide en 2000 grâce surtout à une forte demande de produits électroniques et de semi-conducteurs aux États-Unis; le recul des exportations a dépassé 15 % pour la Province chinoise de Taïwan, 10 % pour la République de Corée et 5% pour Hong Kong (Chine), la Malaisie, Singapour et la Thaïlande. Dans certaines régions, le ralentissement de la croissance des exportations en volume a été exacerbé par la chute des prix, plus particulièrement dans la région de l'Amérique latine, qui a subi le contrecoup de fortes baisses des cours de ses exportations de produits primaires. La chute brutale des prix des produits pétroliers après les niveaux records des derniers mois de 2000 a aussi fait pression sur les recettes des exportateurs de pétrole. Certains produits de base exportés par les pays africains ont en revanche bien résisté en 2001.

Les apports de capitaux dans les pays en développement sont restés, en 2001, aux niveaux déprimés enregistrés depuis la crise financière asiatique de 1997 et ont accusé un recul sévère au lendemain du 11 septembre. Le ralentissement économique et l'assouplissement de la politique monétaire aux États-Unis auraient dû encourager les flux de capitaux vers les marchés émergents, pour des raisons analogues à celles qui prévalaient au début des années 90. Cependant, les incertitudes persistantes qui pèsent sur ces marchés après une série de crises financières ont été aggravées par leur vulnérabilité accrue au ralentissement dans les pays industriels. Contrairement à ce qui se passait au début des années 90, la croissance dans les pays en développement est aujourd'hui plus directement liée à celle des États-Unis, de sorte que ces pays offrent moins de possibilités de diversification à des investisseurs en quête de taux de rendement plus élevés ajustés en fonction des risques. Les montants remboursés à des banques étrangères par des emprunteurs d'Asie de l'Est sont restés largement supérieurs aux nouveaux prêts et l'apport de ressources aux pays en développement dans le cadre d'opérations de titrisation se poursuit à un rythme plus lent. L'investissement étranger direct

(IED) a mieux résisté: les flux en direction de l'Amérique latine ont fait de cette région le principal bénéficiaire net d'apports de capitaux. Il paraît cependant peu probable que l'IED résiste aussi bien en 2002. Seule la Chine, qui a vu les entrées nettes de capitaux augmenter en 2001, semble en mesure de continuer à attirer des flux de capitaux d'encore plus grande ampleur, maintenant qu'elle a accédé à l'OMC.

Les taux de change ont été relativement stables dans les pays en développement. Les principales exceptions ont été l'Argentine et la Turquie, qui ont été contraintes de laisser fluctuer leurs monnaies, ce qui a provoqué des turbulences financières considérables dans les deux cas. En Argentine, l'abandon de la parité fixe s'est accompagné d'une crise économique beaucoup plus profonde, dont toutes les conséquences, tant pour le pays lui-même que pour ses voisins, n'apparaissent pas encore clairement. Cependant, il n'y a pas eu d'effet de contagion à grande échelle vers d'autres pays en développement. Depuis le début de 2001, une tendance favorable à l'adoption de régime de taux de change flottants s'observe parmi les pays en développement, généralement associée à la détermination des pouvoirs publics d'intervenir afin d'éviter de forts mouvements de taux.

Malgré la réaction concertée des grandes banques centrales du monde à la suite des événements du 11 septembre, seuls les États-Unis ont une politique qui vise systématiquement à limiter l'impact du ralentissement sur l'emploi et le revenu réel. Le pacte de stabilité et de croissance de la zone euro signifie que l'on cherche à atteindre les objectifs fixés en matière de déficit sans tenir suffisamment compte de la position cyclique de chaque pays. Bien qu'un euro faible ait contribué à soutenir la demande extérieure, dans un contexte international, la politique monétaire de la zone euro a été une politique restrictive. Le Japon semble compter sur un yen faible pour amorcer une reprise induite par l'exportation. Pourtant, la relance nécessite également une reprise des dépenses de consommation, qu'il y a peu de chance d'obtenir par le seul recours à la politique monétaire.

Dans ces conditions, beaucoup dépend de la vigueur de la reprise aux États-Unis. Jusqu'à présent, malgré la hausse du chômage et une croissance plus lente des salaires réels, des dépenses de consommation plus fortes que prévu ont limité la baisse de la production. Étant donné le niveau extrêmement bas de l'épargne privée, une reprise soutenue devra être compatible avec un retour des ménages à des profils de dépenses normaux. Parallèlement, les bilans des entreprises vont sans doute nécessiter de nouvelles remises en ordre, et il ne semble pas qu'on puisse vraiment compter sur l'expansion monétaire pour relancer l'investissement. Il n'y aura de reprise soutenue que

si la confiance des consommateurs et des entreprises est suffisamment forte pour convaincre les producteurs de la nécessité d'investissements accrus dans de nouvelles capacités productives. Pour l'instant, il y a peu d'indices allant dans ce sens.

Dans ce contexte, une issue probable est la stabilisation de l'économie des États-Unis autour d'un taux de croissance faible, mais positif. Un tel scénario aurait des effets d'entraînement limités pour l'Europe et le Japon, qui sont encore tous deux tributaires d'une reprise induite par l'exportation. Au demeurant, si le dollar reste fort et que dans le même temps la croissance reste atone en Europe et au Japon, le déficit courant des États-Unis pourrait se creuser encore davantage, d'où le danger d'une intensification des pressions protectionnistes dans ce pays et finalement le risque qu'une forte dévaluation du dollar inaugure une période d'instabilité monétaire généralisée.

Sous l'effet de politiques dynamiques de stimulation de la demande intérieure, la plupart des économies asiatiques ont retrouvé une croissance positive au dernier trimestre de 2001. Quelques pays d'Amérique latine, et aussi quelques pays en transition, ont réussi à échapper à la tendance de l'économie mondiale au début de l'année. Il est cependant peu probable que le monde industrialisé retrouve rapidement le taux de croissance de 3% qui semble nécessaire pour soutenir une vigoureuse progression de l'emploi et des revenus dans le monde en développement. La réalisation d'un tel objectif nécessiterait une augmentation substantielle de la demande de produits d'exportation des pays en développement et un net redressement des cours des produits de base, ainsi qu'une forte augmentation des entrées de capitaux, ce qui semble peu probable aujourd'hui.

Les économies les moins touchées par l'environnement extérieur défavorable seront les marchés émergents de l'Asie de l'Est et du Sud, qui enregistraient récemment des excédents courants et où les ratios réserves de change/endettement extérieur à court terme sont généralement élevés. En revanche, la plupart des pays d'Amérique latine auront besoin d'apports accrus de capitaux pour financer une croissance plus vigoureuse. Dans plusieurs pays en transition d'Europe, la croissance est également tributaire du dynamisme des marchés d'exportation dans la zone euro, ainsi que des entrées de capitaux.

Dans ce contexte de croissance mondiale hésitante, l'amélioration de l'accès aux marchés pourrait apporter un utile stimulant à l'activité dans les pays en développement, et un plus large recours aux mécanismes régionaux d'échanges et de financement pourrait permettre d'atténuer les contraintes

extérieures et offrir une protection contre l'instabilité financière. Néanmoins, de nombreux pays en développement continueront d'avoir besoin d'une aide financière substantielle de source publique pour se protéger contre les effets de cet environnement économique extérieur difficile.

Les pays en développement et le commerce mondial

Fondamentalement, le problème majeur de politique économique qui continue de se poser à la plupart des pays en développement est de trouver les meilleurs moyens de canaliser les forces élémentaires du commerce et de l'industrie pour qu'elles contribuent à la création de richesses et à la satisfaction des besoins humains. Passer de la dépendance à l'égard des exportations de produits de base à une production et à des exportations accrues de produits industriels a souvent été considéré comme le moyen qui devait permettre à ces pays de participer plus efficacement à la division internationale du travail. En principe, les produits manufacturés offrent de meilleures perspectives de recettes d'exportations, non seulement parce qu'ils permettent une croissance plus rapide de la productivité et de la production, mais aussi parce qu'ils laissent entrevoir la promesse d'une plus grande stabilité des prix même dans un contexte d'accroissement des volumes de production, avec la possibilité d'éviter le recul des termes de l'échange qui a pesé sur la croissance à long terme de nombreuses économies tributaires des produits de base.

Depuis le début des années 80, les initiatives visant à libéraliser rapidement le commerce et l'IED ont fortement influencé la réflexion des décideurs de nombreux pays en développement. L'ouverture aux mécanismes du marché international et à la concurrence mondiale devait permettre à ces pays de modifier à la fois le rythme et le profil de leur participation au commerce international et, du même coup, de surmonter leurs problèmes de balance des paiements, d'accélérer la croissance et de rattraper les pays industrialisés.

Au cours de cette période, les exportations des pays en développement ont en fait progressé à un rythme supérieur à la moyenne mondiale et elles représentent aujourd'hui près d'un tiers du commerce mondial des marchandises. Cette croissance est due en grande partie aux articles manufacturés, qui comptent aujourd'hui pour 70 % dans les exportations des pays en développement; pour quelques produits, les exportations en provenance de ces pays représentent environ la moitié, ou davantage, des exportations mondiales. Plus important encore, de nombreux pays en développement semblent avoir réussi à se lancer dans les exportations

d'articles manufacturés à forte intensité technologique, qui sont parmi les produits – les produits électroniques et électriques notamment – dont la progression dans le commerce mondial a été la plus rapide ces deux dernières décennies.

Cependant, si l'on regarde les choses de plus près, le tableau est beaucoup plus nuancé. Sauf pour quelques nouveaux pays industrialisés (NPI) de la première vague en Asie de l'Est, qui possèdent une importante base industrielle et étaient déjà étroitement intégrés au système commercial mondial, les exportations des pays en développement sont encore concentrées sur des produits provenant essentiellement de l'exploitation des ressources naturelles et de l'utilisation d'une main-d'œuvre non qualifiée, produits qui n'offrent que des perspectives médiocres d'accroissement de la productivité et manquent de dynamisme sur les marchés mondiaux. Il faut se méfier des statistiques indiquant, pour les exportations en provenance des pays en développement, une expansion considérable des exportations de produits à forte intensité technologique, à l'offre dynamique et à haute valeur ajoutée. Apparemment, ces produits ont bien été exportés par des pays en développement, mais en fait ces pays interviennent souvent aux stades, à faible niveau de qualification, de l'assemblage dans les filières de production mises en place par des sociétés transnationales (STN). L'essentiel de la technologie et des compétences est incorporé dans les éléments et les composants importés, et une large part de la valeur ajoutée revient à des producteurs des pays plus avancés où ces éléments et ces composants sont fabriqués, ainsi qu'aux STN qui organisent les réseaux de production.

En fait, si la part des pays en développement dans les exportations mondiales d'articles manufacturés, y compris de produits de haute technologie qui connaissent une croissance accélérée, a progressé rapidement, les revenus que ces pays tirent de telles activités ne semblent pas profiter de ce dynamisme. À cet égard, une comparaison entre pays développés et pays en développement portant sur les deux dernières décennies n'est pas sans soulever quelques inquiétudes. Bien que la part des pays développés dans les exportations de produits manufacturés soit aujourd'hui plus faible, ils ont en réalité accru leur part de la valeur ajoutée manufacturière mondiale au cours de cette période. Les pays en développement, en revanche, ont réussi à augmenter rapidement la part des exportations manufacturières dans le produit intérieur brut (PIB), mais sans augmentation significative du ratio valeur ajoutée manufacturière/PIB. L'accroissement de la part des pays en développement dans les exportations mondiales d'articles manufacturés ne s'est donc pas accompagné d'accroissements correspondants de leurs parts de la valeur ajoutée manufacturière mondiale, et dans plusieurs pays, les deux

coefficients ont eu tendance à évoluer dans des directions opposées. En réalité, parmi les pays qui ont appliqué une politique de libéralisation rapide du commerce et de l'investissement et qui ont enregistré une croissance rapide de leurs exportations de produits manufacturés au cours des deux dernières décennies, il y en a peu qui ont réussi à accroître de façon significative leur part du revenu manufacturier mondial.

De toute évidente, pour beaucoup de pays en développement, il ne suffit plus de s'intéresser à d'autres secteurs qu'aux exportations de produits de base pour tirer le meilleur parti possible du système commercial international. Parallèlement, bon nombre des facteurs qui ont eu des incidences négatives sur la dynamique des prix et de la productivité dans le secteur primaire, notamment la structure concurrentielle des marchés, les élasticités-revenu et les déficiences technologiques doivent être réexaminés à la lumière des tendances récentes liées à la participation accrue des pays en développement au système commercial international.

Produits dynamiques et commerce mondial

Au cours des deux dernières décennies la valeur des exportations mondiales de marchandises a progressé à un rythme moyen d'environ 8% l'an, en regard d'une croissance de moins de 6% pour la production et le revenu mondial (en dollars courants). Parmi les 225 produits examinés dans le présent Rapport sur le commerce et le développement, les exportations de certains produits ont progressé trois fois plus vite que le revenu mondial, mais pour d'autres, au contraire, les valeurs à l'exportation ont reculé en chiffres absolus. C'est surtout pour les produits de base, mais aussi pour certains produits manufacturés, que l'on observe des taux de croissance atones ou négatifs. Pour un tiers environ de l'ensemble des produits, aussi bien pour les produits de base que pour les articles manufacturés, les échanges ont progressé plus lentement que le revenu mondial.

Si, dans l'ensemble, les produits manufacturés constituent la catégorie pour laquelle on enregistre la progression la plus rapide dans le commerce mondial, ce groupe comprend également des produits agricoles comme les boissons non alcoolisées et les céréales. Bon nombre de produits qui connaissent la croissance la plus dynamique dans les échanges mondiaux, notamment les produits électroniques et électriques, qui représentent aujourd'hui un sixième environ des exportations mondiales, sont généralement des produits de haute technicité ayant souvent une importante composante recherche-développement (R-D). Une caractéristique commune de ces produits manufacturés au marché dynamique, c'est qu'ils proviennent

de secteurs où l'on observe une forte croissance de la productivité. C'est moins vrai pour d'autres produits au marché dynamique, les textiles et les vêtements par exemple, ou le matériel de transport, qui ont un contenu à faible ou moyenne qualification.

Des différences dans les élasticités-revenu, l'innovation des produits et l'évolution des profils de consommation, ainsi que des changements dans la compétitivité sectorielle entre pays, peuvent expliquer pourquoi certains produits sont plus dynamiques que d'autres sur les marchés mondiaux. Cependant, des différences quant au rythme de libéralisation des marchés ont aussi joué un rôle important. Les politiques commerciales de nombreux pays développés, qui limitent l'accès à leurs marchés, ont été un facteur particulièrement crucial ces dernières années. Par rapport à d'autres secteurs, la libéralisation des échanges a été limitée et lente pour les textiles et les vêtements, ainsi que pour d'autres articles manufacturés à forte intensité de main-d'œuvre. Les conséquences de taux de droits élevés et de la progressivité des droits ont été encore aggravées par d'autres formes de protection comme les contingents tarifaires, ou par les effets négatifs des mesures antidumping et des normes de produit. Le nombre croissant d'obstacles non tarifaires, dirigés plus spécialement contre des produits manufacturés plus simples, n'a fait que renforcer la structure dominante de l'accès aux marchés, qui favorise les produits de haute technologie par rapport aux produits peu ou moyennement élaborés – dont l'importance va généralement croissant dans les premières phases de l'industrialisation.

La stratégie des STN a sans doute exercé une influence plus déterminante sur le dynamisme des produits. Les trois groupes de produits qui ont affiché les taux de croissance les plus dynamiques au cours des deux dernières décennies, à savoir les composants et éléments pour produits électriques et électroniques, des produits à forte intensité de main-d'œuvre tels que les vêtements, et les produits à forte composante de R-D, ont été les plus touchés par la mondialisation des processus de production résultant d'arrangements internationaux de répartition de la production. La mobilité accrue du capital, jointe aux restrictions qui continuent d'être imposées aux mouvements de travailleurs, a eu pour effet d'étendre la portée des réseaux internationaux de production, ce qui s'est traduit par une croissance accélérée des échanges dans un certain nombre de secteurs où les filières de production peuvent être divisées et transférées dans d'autres pays. Des régimes douaniers attractifs, souvent dans le cadre d'arrangements régionaux, et des incitations, d'ordre fiscal notamment, ont encouragé cette évolution, favorisant l'apparition d'une nouvelle structure d'échanges où les produits sont travaillés sur plusieurs sites différents avant d'atteindre le consommateur final, et où la

valeur totale de leurs échanges comptabilisés est bien supérieure à leur valeur ajoutée. On estime que les échanges basés sur la spécialisation dans le cadre de réseaux de ce type représentent jusqu'à 30 % des exportations mondiales.

Commerce et industrie: Nouvelles interactions, vieux problèmes

Il semble que les pays en développement en tant que groupe soient devenus des acteurs du commerce mondial plus actifs et plus dynamiques au cours des deux dernières décennies, mais un examen plus attentif révèle une grande diversité dans les modalités de leur participation à la division internationale du travail:

- Premièrement, beaucoup de pays n'ont pas pu réduire leur dépendance à l'égard des produits de base, dont les marchés sont relativement stagnants ou en déclin. Cependant, la croissance des échanges a été aussi rapide pour plusieurs produits de base que pour certains articles manufacturés, et les pays qui ont réussi à prendre pied dans ces secteurs ont enregistré une augmentation significative de leurs exportations et de leurs revenus;
- Deuxièmement, la plupart des pays en développement qui ont réussi à passer des exportations de produits primaires aux exportations de produits manufacturés y sont parvenus en concentrant leurs efforts sur des produits à forte intensité de ressources et de main-d'œuvre, qui manquent généralement de dynamisme sur les marchés mondiaux;
- Troisièmement, un certain nombre de pays en développement sont parvenus à accroître rapidement leurs exportations de produits à forte intensité de qualification et de haute technicité, qui ont bénéficié d'une expansion dynamique dans le commerce mondial au cours des deux dernières décennies. Cependant, à part quelques exceptions notables, la participation des pays en développement à l'élaboration de ces produits s'est limitée à des opérations d'assemblage à forte intensité de main-d'œuvre et à faible valeur ajoutée. En conséquence, la part de certains de ces pays dans le revenu manufacturier mondial a diminué. Pour d'autres, la valeur ajoutée manufacturière a progressé beaucoup plus lentement que leur part comptabilisée des échanges mondiaux d'articles manufacturés;

- Enfin, quelques pays ont enregistré de fortes augmentations de leurs parts respectives de la valeur ajoutée manufacturière mondiale, dans des proportions égales ou supérieures à l'accroissement de leurs parts du commerce manufacturier mondial. Ce groupe comprend quelques nouveaux pays industriels (NPI) d'Asie où l'industrialisation avait déjà considérablement progressé avant que le monde en développement n'opte pour une politique privilégiant l'exportation, comme il l'a fait récemment. Aucun des pays qui se sont engagés dans une libéralisation rapide du commerce et de l'investissement au cours des deux dernières années ne fait partie de ce groupe.

Dans ces conditions, la plupart des pays en développement continuent d'exporter des produits à forte intensité de ressources et de main-d'œuvre, comptant en fait, pour affronter la concurrence, sur l'existence d'une main-d'œuvre peu qualifiée bon marché. À l'exception du dernier groupe, ils ne semblent pas avoir réussi à établir un lien dynamique entre la croissance des exportations et du revenu, ce qui leur permettrait de réduire rapidement l'écart de revenu par rapport aux pays industrialisés. Bien qu'ils soient apparemment devenus, dans l'ensemble, d'importants acteurs sur les marchés mondiaux des produits dynamiques, ils ne comptent encore que pour 10 % dans les exportations mondiales de produits qui s'inscrivent en tête du palmarès pour le contenu de R-D incorporée, la complexité technologique et/ou les économies d'échelle.

La logique d'un système où de nombreux pays en développement font de vigoureux efforts pour accroître leur commerce extérieur mais ne sont pas récompensés par une augmentation comparable de leurs revenus est difficilement compréhensible sans une réflexion approfondie. Une première démarche consiste à renoncer à un empirisme superficiel qui prend au pied de la lettre la classification des produits manufacturés. En général, les pays en développement participant aux secteurs de haute technologie ne sont pas associés aux segments du cycle de production global à forte intensité de compétences et de technologie. Leur contribution à la valeur ajoutée est donc déterminée par le coût du facteur le moins rare et le plus faible, c'est-à-dire la main-d'œuvre non qualifiée, tandis que le bénéfice des rémunérations correspondant à des facteurs rares mais internationalement mobiles comme le capital, la gestion et le savoir-faire est récolté par leurs propriétaires étrangers. C'est donc le travail lui-même, et non le produit du travail, qui est exporté. En fait, même dans des pays comme la Chine et la Malaisie, qui ont remarquablement réussi à accroître leur part des exportations mondiales de

produits manufacturés et de la valeur ajoutée manufacturière mondiale en participant à des chaînes internationales de production, une forte proportion de la valeur ajoutée sur place est absorbée par les profits réalisés au titre de l'IED.

Il est clair que la participation aux segments à forte intensité de main-d'œuvre des réseaux internationaux de production peut apporter des avantages considérables à des pays qui se trouvent aux premiers stades de l'industrialisation et disposent d'un important volume de main-d'œuvre excédentaire. Elle peut leur permettre d'accroître l'emploi et le revenu par habitant alors même que la valeur ajoutée créée est minime. De plus, l'emploi accru de main-d'œuvre non qualifiée dans des activités relevant de réseaux internationaux de production – qu'ils soient organisés par de grandes STN fabriquant un ensemble normalisé de produits dans plusieurs implantations ou dans le cadre de groupes de petites entreprises implantées dans différents pays et reliées par des contrats internationaux de sous-traitance – a incontestablement élargi l'éventail possible de secteurs où l'industrialisation peut démarrer et où peuvent être acquis les rudiments des techniques et des capacités d'organisation qui sont les conditions indispensables d'une croissance aux bases plus larges. Néanmoins, on ne saurait voir là un bond en avant vers un nouveau type de croissance industrielle rapide et soutenue.

Ces réseaux donnent aux STN une beaucoup plus grande souplesse, et aussi une beaucoup plus grande maîtrise, dans le choix des sites d'implantation de leurs investissements. Au demeurant, elles peuvent ainsi exercer un contrôle beaucoup plus étroit et assurer l'exclusivité de la firme et des actifs productifs tels que le savoir-faire, les dessins ou modèles et la technologie, grâce aux obstacles à l'entrée que constitue le coût considérable de la gestion et de la coordination d'unités aussi complexes. Le fait que l'IED prend souvent la forme d'une transaction globale peut, dans ces conditions, induire une distribution fortement asymétrique des avantages du commerce et de l'investissement, à moins que le partenaire local n'ait un pouvoir de marchandage permettant un résultat plus équilibré, comme ce fut le cas pour la première génération de NPI d'Asie de l'Est. Cependant, les résultats obtenus par ces pays sont d'autant plus difficiles à reproduire que les investissements de ce type sont extrêmement mobiles: un avantage géostratégique peut être facilement acquis ou perdu à la suite de variations minimes des coûts ou de l'apparition d'autres sites de production possibles, d'où le risque de voir se constituer des économies fonctionnant en circuit fermé, fortement et durablement tributaires de facteurs et d'intrants importés - capitaux et biens intermédiaires notamment. Ces problèmes peuvent se poser avec une acuité particulière pour les pays à revenu intermédiaire qui ont

obtenu de bons résultats aux premières étapes de l'industrialisation, mais qui ont maintenant besoin d'aller plus loin dans la voie du développement.

Concurrence et erreur de généralisation

Ce qu'un pays peut retirer comme profit de sa participation au système commercial, y compris de sa participation à des chaînes de production de valeur, dépend notamment de l'offre mondiale de biens produits et exportés par rapport à la demande. Des tendances défavorables concernant ces deux aspects, avec pour conséquence un recul continu des termes de l'échange des produits de base, sont depuis longtemps une source de préoccupation pour les décideurs dans les pays en développement. Compter sur l'exportation d'articles manufacturés pour galvaniser la croissance a été considéré comme une solution à ce problème.

En raison d'un accroissement, ces dernières années, de la participation de plusieurs pays à faible revenu, mais fortement peuplés, au commerce mondial, jusqu'à 70 % de la main-d'œuvre employée dans les secteurs participant à ce commerce est une main-d'œuvre faiblement qualifiée. Il existe en outre un excédent considérable de main-d'œuvre dans ces pays, et beaucoup de grands pays ne sont pas encore pleinement intégrés au système commercial international. De ce fait, les efforts déployés par les pays en développement pour accroître simultanément leurs exportations d'articles manufacturés à forte intensité de main-d'œuvre, ou un accroissement de la concurrence entre ces pays pour attirer des IED dans la production à forte intensité de main-d'œuvre d'activités de haute technologie s'intégrant dans les réseaux internationaux de production, pourraient remettre d'actualité le problème de l'erreur de généralisation, compromettant ainsi les aspirations au développement de pays ouvrant leur économie sur l'extérieur et créant de profondes tensions systémiques dans le système commercial. Les dangers d'une surproduction de produits de masse courants fortement tributaires des importations sont illustrés de façon exemplaire par le secteur de l'électronique, où les prix des exportations des pays en développement sont plus instables et ont plus fortement diminué après 1995 que ceux des mêmes produits échangés entre pays développés.

On observe également des signes plus généraux d'un affaiblissement des prix des exportations d'articles manufacturés des pays en développement par rapport à ceux des exportations des pays industrialisés ces dernières années. Il est vrai que les pays en développement - tels que la République de Corée -, qui ont mené à bien un impressionnant programme d'exportation grâce à un secteur manufacturier dynamique, ont également bénéficié de

termes de l'échange favorables avec d'autres pays en développement, en particulier des pays exportant des articles manufacturés simples. S'ajoutant au fait que les prix d'un certain nombre d'importants articles manufacturés de pays en développement semblent également être de plus en plus instables, cet affaiblissement ne laisse pas d'être inquiétant. Les politiques d'exportation doivent donc être conçues en tenant compte de la probabilité d'une offre excédentaire sur les marchés d'exportation d'articles manufacturés à forte intensité de main-d'œuvre des pays en développement.

En raison d'importants obstacles à l'entrée tenant notamment à l'importance de la R-D et au coût élevé de l'organisation de chaînes de production, les marchés des produits à forte intensité de compétences et de technologie sont dominés par des producteurs oligopolistiques du Nord dont la concurrence repose davantage sur la qualité, la conception, la commercialisation, les noms de marque et la différenciation des produits que sur le prix. Les produits finals à plus faible intensité de technologie, tels que les machines ou le matériel de transport, qui nécessitent des investissements considérables et spécifiques, sont également de ceux qui affichent les ratios de concentration de parts de marché d'exportation les plus élevés.

En revanche, les marchés des biens à forte intensité de main-d'œuvre ont eu tendance à être beaucoup plus compétitifs, en particulier au cours de la dernière décennie; ils continuent d'offrir des débouchés à la nouvelle génération de pays en voie d'industrialisation. Mais la faiblesse de la croissance et l'ampleur du chômage dans les pays industrialisés avancés ont ralenti la disparition des industries en déclin dans ces pays. De plus, la plupart des pays en développement à revenu moyen continuent de produire des articles manufacturés à forte intensité de main-d'œuvre, car leurs producteurs ont du mal à monter en gamme et à se diversifier. Les pressions concurrentielles sont également aggravées par la façon dont les marchés du travail dans les pays en développement s'adaptent à l'offre additionnelle de ce type de biens par la flexibilité des salaires, ce qui permet aux entreprises d'asseoir leur concurrence sur les prix sans compromettre la rentabilité. La concurrence entre les entreprises, y compris entre les entreprises internationales, dans les pays en développement devient une concurrence entre les travailleurs de différents pays.

Du fait du nombre croissant de pays en développement, dont certains disposant de réserves considérables de main-d'œuvre non qualifiée, qui adoptent des stratégies d'exportation, ce sont les pays à revenu intermédiaire d'Amérique latine et d'Asie du Sud-Est qui se montrent le plus vulnérables à cette dynamique. En particulier, le renforcement de la concurrence par les prix

dans le cas des produits électroniques semble avoir de plus en plus exposé les exportateurs traditionnels des pays en développement à la montée en puissance de producteurs plus compétitifs dans des pays à plus faible coût. Faute d'un passage rapide à la production d'articles manufacturés à plus forte intensité de compétences leur permettant de concurrencer des pays industrialisés plus avancés, ces exportateurs risquent d'être pris en tenailles entre le haut de gamme et le bas de gamme des marchés d'articles manufacturés.

Conséquences de l'accession de la Chine à l'OMC

L'accession de la Chine à l'OMC a soulevé la question des éventuelles incidences de l'adoption de disciplines commerciales multilatérales sur l'activité commerciale de la Chine elle-même et de ses partenaires commerciaux. Pour la Chine, cette accession implique avant tout l'ouverture de ses marchés à une concurrence et une présence commerciale étrangères plus grandes. L'expérience en matière de libéralisation de divers pays latino-américains et pays en transition montre que cela peut poser des difficultés aux responsables économiques. Toutefois, le gros avantage de la Chine est qu'elle entre dans le système multilatéral en position de force, avec une spectaculaire expansion de ses exportations, une position de la balance des paiements saine et soutenue, et d'abondantes réserves internationales. De plus, elle est bien placée pour résister aux pressions excessives en matière d'importations associées à une demande de consommation non satisfaite qui ont pu perturber le mécanisme de la libéralisation ailleurs.

Les plus grandes difficultés concerneront les entreprises et les travailleurs du secteur public. Ces entreprises appartiennent au secteur agricole, mais aussi - et plus particulièrement - au secteur des industries lourdes - production d'électricité, acier, produits chimiques, armements, notamment - ainsi qu'au secteur des services; à la fin des années 90, elles employaient plus de 80 millions de personnes et représentaient 38 % du PIB et la moitié environ des exportations totales du pays. Bien que des réformes y soient en cours depuis plus d'une décennie, beaucoup d'entreprises d'État sont dans une position financière précaire, ont un fonctionnement peu efficace, utilisent des technologies dépassées et dépendent de niveaux élevés de protection. Les conditions d'accession à l'OMC - notamment, l'élimination des subventions, la réduction des droits de douane et des mesures non tarifaires, et la suppression du traitement préférentiel - soumettront ces entreprises à des pressions considérables, en particulier du fait que la concurrence viendra principalement d'entreprises de pays avancés. De très nombreuses pertes d'emplois, qualifiés et non qualifiés, semblent inévitables.

Les conséquences de mesures de restructuration ainsi que et d'une aggravation du chômage dans des secteurs vulnérables peuvent être compensées par une expansion industrielle ailleurs. Différents secteurs - vêtements, matériel électrique, articles en cuir et autres industries légères - devraient bénéficier de meilleurs débouchés à l'exportation à la suite de l'accession. L'accroissement récent des apports d'IED montre que le faible niveau des coûts de main-d'œuvre et d'infrastructure reste un atout puissant. Il est toutefois peu probable que ces IED entraînent la création d'un grand nombre d'emplois; bien que leurs exportations représentent actuellement plus de 10 % du PIB, les entreprises à capitaux étrangers emploient moins de 1 % de la main-d'œuvre totale. Même si l'emploi dans les secteurs d'exportation dominés par ces entreprises doublait, cela ne permettrait d'absorber guère plus qu'une fraction de la main-d'œuvre libérée dans d'autres secteurs de l'économie. De plus, ces entreprises sont fortement dépendantes des importations, ce à quoi s'ajoutent les rapatriements de bénéfices, d'où une sortie nette de devises. Bien qu'une partie importante du total des bénéfices soit réinvestie, cette contribution des entreprises à capitaux étrangers à la balance des paiements n'est pas sans rappeler la situation de certains pays d'Asie de l'Est, tels que la Malaisie, avant le déclenchement de la crise financière. Si les IED servent simplement à relocaliser en Chine des productions à forte intensité de main-d'œuvre, cela peut obliger à des compromis et durcir la concurrence entre pays à main-d'œuvre excédentaire et fortement tributaires des IED. Une telle situation peut être évitée si les IED sont utilisés au profit d'une modernisation technologique et si une plus grande attention est accordée au rôle des marchés intérieurs dans l'absorption de l'excédent de main-d'œuvre.

La montée en puissance des exportateurs chinois inquiète de nombreux pays en développement possédant une structure commerciale analogue. Toutefois, et malgré le faible niveau des salaires, la Chine ne possède pas un avantage de coût systématique dans le secteur manufacturier par rapport à d'autres pays en développement en raison d'une faible productivité, en particulier dans les industries d'État. Pour ce qui est de la production manufacturière à forte intensité de main-d'œuvre, y compris les opérations d'assemblage dans le secteur électronique, ce sont les producteurs à revenu intermédiaire, tels que les membres de l'ANASE et le Mexique, qui courent les plus grands risques, notamment sur les marchés tiers; ces marchés extrêmement compétitifs sont précisément ceux qui sont le plus exposés au risque d'erreur de généralisation.

Les inquiétudes sont d'autant plus vives qu'il est peu probable que les débouchés commerciaux créés par une plus grande ouverture du marché

chinois profitent aux concurrents potentiels de la Chine en matière d'exportations. Les importations chinoises ont tendance à être constituées de produits à forte intensité de compétences ou de ressources naturelles. Les pays industrialisés avancés et la première génération de NPI d'Asie de l'Est sont probablement ceux qui en profiteront le plus, soit en raison d'un accroissement de la demande de pièces et de machines importées nécessaires pour les réseaux de production, soit en raison d'appréciables avantages de coût par rapport aux producteurs chinois. Toutefois, la libéralisation des importations agricoles de la Chine devrait offrir de nouveaux débouchés à l'exportation non seulement à certains pays asiatiques, qui sont déjà bien placés sur le marché chinois, mais aussi à quelques pays latino-américains et africains.

La poursuite de l'intégration de la Chine dans l'économie mondiale nécessitera tout un éventail de politiques visant à faciliter le processus d'ajustement et à préserver une croissance vigoureuse. Il est important que la Chine conserve son autonomie et la possibilité d'utiliser, si nécessaire, le taux de change pour empêcher une grave désorganisation de certains secteurs de son économie. Parce qu'il y a une limite à la contribution que l'on peut attendre des exportations à forte intensité de main-d'œuvre, une modernisation technologique rapide et bien planifiée dans le secteur manufacturier permettant de produire pour l'exportation des biens à plus forte valeur ajoutée et à plus forte intensité de compétences nécessitera une nouvelle stratégie consistant à remplacer les pièces et éléments importés par une production locale, tout en s'appuyant davantage sur le marché intérieur pour accroître l'emploi productif. Correctement conduit, un tel processus permettrait à la Chine de brûler différentes étapes du processus d'industrialisation au lieu d'avoir à absorber une main-d'œuvre excédentaire dans des activités manufacturières à forte intensité de travail et à relativement faible valeur ajoutée.

Grandes questions d'orientation

Pour les pays en développement, il s'agit fondamentalement de savoir, non pas s'il faut plus ou moins de libéralisation du commerce, mais comment exploiter au mieux leur participation au système commercial pour promouvoir leur développement économique. La solution, pour certains, sera de sortir de leur dépendance à l'égard des produits primaires, mais beaucoup d'autres devront accroître la valeur ajoutée de leurs exportations d'articles manufacturés. La situation de la Chine est là pour rappeler la nécessité, même pour les plus grands pays en développement, de disposer d'une marge de manœuvre suffisante pour gérer leur intégration dans l'économie mondiale.

Depuis Seattle, d'aucuns craignent que les règles commerciales multilatérales n'interdisent des options qui ont contribué au succès des stratégies de développement dans les NPI asiatiques ainsi que dans de nombreux pays développés. Un élargissement effectif de l'accès aux marchés après le Cycle d'Uruguay aurait pu atténuer ces craintes. Mais bien au contraire, la persistance d'obstacles à l'accès aux marchés, la réduction des marges de manœuvre permettant d'encourager les entreprises compétitives et de promouvoir la modernisation technologique, et une concurrence excessive entre pays en développement sur les marchés mondiaux pour exporter des produits à forte intensité de main-d'œuvre et pour attirer des IED (dans les segments à forte intensité de travail des réseaux internationaux de production) ont suscité là encore un risque d'erreur de généralisation.

À la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC, tenue à Doha, les inquiétudes que les pays en développement avaient initialement exprimées à Seattle ont été reconnues. Il s'agit désormais de rendre le système commercial multilatéral plus favorable au développement, ce qui pourra être apprécié à l'aune de l'élargissement de l'accès aux marchés que les pays en développement obtiendront sans réduction de leur marge d'action. La dynamique du système commercial fait ressortir toute l'urgence de progrès réels à cet égard.

Il serait faux de laisser croire que l'application des décisions prises dans le cadre du Cycle d'Uruguay d'améliorer l'accès aux marchés dans des secteurs intéressant les pays en développement ne comporte, pour les pays industrialisés, que peu ou pas de coûts d'ajustement. De longues périodes de chômage élevé et de faible croissance dans ces pays ont conduit de nombreux groupes sociaux à faibles qualifications à s'opposer à toutes nouvelles concessions en matière de commerce. Mais le retour au protectionnisme n'est pas la solution. Pour répondre aux inquiétudes suscitées par l'intensification de la concurrence, il faut s'attacher à mettre en œuvre tout l'éventail des politiques macroéconomiques et structurelles permettant d'accélérer la croissance et de réduire le chômage. C'est de cette façon que les pays développés se sont adaptés à l'apparition de producteurs à faibles coûts dans les années 50 et 60, et il n'y a aucune raison de penser que les responsables actuels sont incapables de concevoir une solution profitable et bénéfique pour tous.

Les pays en développement doivent aussi trouver un juste équilibre en matière de politique générale. Des efforts continus pour instaurer un régime favorable à l'investissement grâce à une combinaison appropriée de pressions et d'incitations macroéconomiques et commerciales seront nécessaires pour

atteindre l'objectif d'un taux de croissance de 6 % et plus. Mais il faudra faire beaucoup plus pour stimuler des interactions dynamiques entre exportations et investissements. Les pays en développement doivent passer progressivement par tout l'éventail des industries manufacturières de façon à conserver localement davantage d'activités productives créatrices de courants commerciaux et à éviter les problèmes liés à l'erreur de généralisation. Cela nécessitera une expansion plus vigoureuse des marchés intérieurs et une modernisation technologique rapide au moyen de politiques commerciales et industrielles ciblées et d'une stratégie judicieuse en matière d'IED. Les politiques adoptées par les NPI d'Asie de l'Est à cette fin sont bien connues. Le succès de la modernisation, en particulier dans les pays à revenu moyen, dépendra fondamentalement de la façon dont les obstacles à l'accès à la technologie et à la modernisation industrielle seront éliminés à l'OMC.

Enfin, beaucoup de grands pays en développement devront trouver les moyens d'exploiter plus largement les sources intérieures de croissance, et l'orientation sur l'extérieur de leur économie pourrait donc diminuer à mesure que ces pays deviennent plus riches et que leur marché intérieur prend de l'ampleur. Pour les petits pays, les arrangements régionaux pourraient constituer le contexte approprié d'une mobilisation des énergies commerciales et industrielles. Ces arrangements ont joué un rôle important en Asie de l'Est en facilitant le type d'industrialisation par étapes qui est désormais nécessaire à une plus grande échelle. La pensée économique traditionnelle a tendance à les considérer comme des solutions de deuxième choix pour la réalisation des objectifs de développement, et à y voir un obstacle potentiel à la mise en place d'un système multilatéral tout à fait ouvert et intégré. Ces arguments paraissent toutefois beaucoup moins probants lorsque les entreprises locales ne possèdent encore que de faibles capacités technologiques et productives, et que l'environnement économique mondial se caractérise par des biais systémiques et des asymétries.
