

**CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES
SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT
Genève**

**RAPPORT SUR LE COMMERCE ET
LE DÉVELOPPEMENT, 2006**

APERÇU GÉNÉRAL



**NATIONS UNIES
New York et Genève, 2006**

UNCTAD/TDR/2006 (Overview)
GE.06-51253 (F) 160806 180806

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, 2006 (UNCTAD/TDR/2006, numéro de vente: F.06.II.D.6).
-

UNCTAD/TDR/2006 (Overview)

APERÇU GÉNÉRAL

L'expansion de l'économie mondiale depuis 2002 est très bénéfique pour la croissance et va dans le sens de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. La plupart des pays en développement ont bénéficié de cette dynamique parce que la demande des matières premières qu'ils exportent et, de plus en plus, des produits qu'ils fabriquent, est restée ferme. Mais il y a d'autres changements qui ont marqué en dix ou quinze ans le contexte du développement et qui ont été avantageux pour les pays en développement, de diverses façons et selon la structure économique et le niveau du développement de chacun d'eux. On citera l'accessibilité des marchés, l'allègement de la dette, les promesses des donateurs d'accroître l'APD, et les nouvelles possibilités offertes par l'investissement étranger direct et les envois de fonds des migrants. Si l'on veut que tous les pays en développement atteignent les objectifs du Millénaire et rattrapent le retard considérable de leur niveau de vie par rapport à celui des économies plus avancées, il faudra renforcer encore le partenariat mondial pour le développement qui constitue l'Objectif n° 8. Bien des choses dépendront des politiques volontaristes que les pays en développement sauront adopter pour soutenir la formation de capital, le changement structurel et leur mise à niveau technique, et de la marge de manœuvre que leur laisseront les règles et les disciplines internationales.

Une croissance soutenue mais une économie mondiale de plus en plus déséquilibrée

L'expansion de la production mondiale s'est poursuivie au même rythme en 2005 et, si elle continue à ce train, comme on s'y attend, la croissance du PIB atteindra un taux de 3,6 % en 2006. La production des pays développés devrait continuer d'augmenter au taux de 2,5 à 3 %, en dépit du coût élevé du pétrole et des matières premières industrielles et malgré la tendance au resserrement des politiques monétaires. Jusqu'à présent, les perturbations des marchés financiers n'ont pas sensiblement freiné la croissance mondiale, mais le risque de ralentissement est nettement plus perceptible qu'il y a un an. Pour ce qui est des pays en développement, y compris une bonne partie des plus pauvres, ils ont continué à profiter d'une demande qui ne se relâchait pas et de la hausse des cours des produits de base, même si ces circonstances se traduiraient pour certains par une facture plus lourde pour le pétrole et les autres matières premières qu'ils importaient. Pourtant, les graves déséquilibres que l'on constate dans l'économie mondiale amènent à tempérer le pronostic pour les années à venir, car les corrections éventuelles pourraient avoir de graves répercussions dans les pays en développement.

Les pays en développement ont eu leur part dans l'essor de l'économie mondiale, soutenus par une dynamique des investissements puissante et un taux de croissance atteignant en moyenne 6 % environ pour l'ensemble du groupe. Les rapides progrès de la Chine et de l'Inde, en particulier, ont contribué à cette performance. On constate aussi que beaucoup de pays d'Afrique ont continué de progresser à un rythme élevé. La croissance ne cesse d'accélérer sur le continent depuis 2003, et le taux de 6 % que l'on projette pour l'Afrique subsaharienne en 2006 est une promesse exceptionnelle.

La position plus forte des économies de marché émergentes

Les marchés des actions, des produits de base et des devises ont donné ces derniers temps des signes de volatilité et l'on a constaté des sorties à court terme de capitaux sur certains marchés émergents, autant

de symptômes rappelant les crises financières du passé. Le dollar est très vulnérable et les investisseurs internationaux paraissent assez nerveux face aux déséquilibres mondiaux et à la montée des taux d'intérêt. Plusieurs pays en développement ont vu s'effondrer leur marché boursier, et certaines monnaies ont très nettement fléchi par rapport au dollar, à l'euro et au yen et aux monnaies qui leur sont liées. Ces remous restent cependant géographiquement limités et ne touchent que des pays qui affichent des déficits de leurs comptes courants relativement élevés. Rien ne semble annoncer une crise financière majeure comparable à celles qui ont secoué l'Asie et l'Amérique latine il y a une dizaine d'années.

La plupart des économies de marchés émergentes sont beaucoup moins vulnérables qu'au moment des grands chocs des vingt dernières années. En 2005, les comptes courants des pays de l'Asie de l'Est et du Sud ont affiché un excédent important et, dans l'ensemble, l'Amérique latine a été également excédentaire. Après les crises asiatique et latino-américaine, les pays en développement se sont engagés en plus grand nombre dans des opérations analogues d'ajustements, stabilisant le taux de change de leur monnaie à un niveau assez faible, dégageant des excédents importants des comptes courants et accumulant d'abondantes réserves en dollars. Ces procédés sont loin d'être considérés comme une solution idéale, mais ils sont à plusieurs égards le seul moyen pratique dont disposent les pays en développement pour s'adapter aux vices systémiques qui entachent l'ordre économique mondial d'aujourd'hui, caractérisé par la non-symétrie des obligations des pays excédentaires et des pays déficitaires.

Il n'est pas surprenant que la stratégie sous-évaluation-plus-intervention soit adoptée surtout par les pays en développement qui ont récemment traversé une crise monétaire après avoir libéralisé leurs systèmes financiers et leurs comptes de capital. Ayant appris qu'il valait mieux ne pas asseoir leur développement durable sur des réserves en devises, les pays en développement ont été plus nombreux à opter pour une autre stratégie faisant de l'excédent commercial le moteur de l'investissement et de la croissance. Cela les conduit à défendre des positions concurrentielles de sortie de crise

stratégiquement favorables, mais ne peut réussir que s'il existe dans l'économie mondiale au moins un autre pays acceptant inversement d'enregistrer un déficit commercial.

Rééquilibrages

Dans cette conjoncture, c'est essentiellement grâce à la souplesse et au pragmatisme dont les États-Unis font preuve dans leur gestion macroéconomique que ces anomalies systémiques se sont traduites, non pas encore par une déflation générale, mais «seulement» par les déséquilibres dont on vient de parler. Le risque est pourtant réel que les États-Unis finissent par trouver trop pesant le rôle de locomotive de la croissance mondiale qu'ils jouent depuis longtemps. Ils ont pu jusqu'à présent négliger leur déséquilibre extérieur, qui ne faisait pas sérieusement obstacle à leur action en faveur du plein emploi et de la stabilité des prix, mais un conflit dans cette sphère est de plus en plus probable. D'ailleurs, le fait que les déséquilibres continuent de s'aggraver n'est pas sans susciter des inquiétudes, notamment parmi les acteurs des marchés financiers. Il est peu probable que le taux d'épargne individuelle régressera sur le continent américain de 5 points de pourcentage de plus dans les dix années qui viennent et que les pouvoirs publics laisseront le budget de l'État se dégrader de 6% de plus du PIB. L'économie mondiale pourrait donc se trouver bientôt privée du stimulus qui la pousse en avant depuis quinze ans. Il faut envisager une nouvelle dépréciation du dollar, qui restaurerait la compétitivité et rétablirait l'équilibre des comptes extérieurs.

Mais si les importations américaines ralentissent pour de bon, les effets s'en feront sentir et s'amplifieront dans toute l'économie mondiale, comme l'ont fait les événements positifs des dernières années. Ils n'auront aucun mal à annuler l'élan acquis récemment dans les pays en développement par le progrès et la lutte contre la pauvreté, sans que ces pays y soient pour quoi que ce soit.

Malgré les excédents abondants de plusieurs pays en développement, la principale raison pour laquelle la charge que supportent les États-Unis devient peut-être ingérable est que d'autres pays

industrialisés en position clef l'ont encore alourdi au lieu de l'alléger. Avec l'énorme excédent que l'Allemagne et le Japon ont connu ces dernières années et la nette amélioration de leur position concurrentielle, les gains de compétitivité que doivent obtenir les États-Unis devront se faire au détriment de ces deux pays, et ce d'autant plus facilement que la demande qui y stagne depuis trop longtemps viendrait à se réveiller.

La Chine n'a pas le même rôle à jouer que le Japon et l'Allemagne dans le rééquilibrage en douceur de l'économie mondiale. Depuis le début des années 90, sa demande intérieure et ses importations se sont très considérablement renforcées et elle a joué un rôle capital dans la dynamique de croissance qui a animé le monde en développement, dans une marche en avant qui ne doit pas s'interrompre. Il faudrait que la réévaluation du renminbi se poursuive graduellement et non par à-coups, eu égard à ses répercussions régionales. Quant aux pays producteurs de pétrole, ce n'est que récemment qu'ils ont commencé d'intervenir sérieusement comme la Chine dans les déséquilibres mondiaux. Si les cours du pétrole se maintiennent à un niveau élevé, ces pays pourraient concourir à un redressement sans heurt des déséquilibres mondiaux grâce au renforcement de leur demande intérieure et à l'accroissement des investissements matériels et sociaux qu'ils pratiqueraient pour diversifier leur économie.

Mais ce qui sera déterminant pour le rééquilibrage de l'économie mondiale, c'est un effort multilatéral engagé avec sérieux, et non les pressions exercées sur certaines régions en développement. Une conception macroéconomique plus homogène au plan international améliorerait fortement les chances qu'ont les pays pauvres de consolider les gains de croissance qu'ils ont récemment réalisés. Si tel n'est pas le cas, les pays en développement feront bien de défendre leur position concurrentielle stratégiquement avantageuse et de profiter d'un environnement dans l'ensemble favorable pour investir davantage et réduire leur dette extérieure.

L'échec des programmes orthodoxes de réforme

La phase actuelle de croissance relativement rapide des pays en développement, poussée par la forte demande mondiale émanant pour l'essentiel des États-Unis et amplifiée par la vive expansion de la grande économie chinoise, fait suite à deux décennies de croissance médiocre, notamment en Afrique et en Amérique latine.

Dans les années 80 et 90, la plupart des pays en développement ont engagé des réformes ambitieuses axées sur le marché, dans l'espoir qu'une meilleure affectation des facteurs serait la clef de leur intégration dans une économie en voie de se mondialiser. Les institutions de Bretton Woods ont alors joué un rôle de premier plan, d'abord comme prêteurs, imposant leurs conditions politiques aux pays emprunteurs, ensuite comme laboratoires d'idées, intervenant avec autorité dans le débat politique international. C'est pourquoi les principes sur lesquels reposaient les programmes de réforme, non seulement régissaient la politique économique des pays qui empruntaient auprès de ces institutions, mais ont fini par être tenus d'une manière générale pour le système standard valable pour tout pays révisant sa stratégie de développement pour s'intégrer davantage dans l'économie mondialisée.

Les programmes de réforme faisaient fond presque exclusivement sur les forces du marché, pour que les ressources soient plus efficacement réparties grâce à l'amélioration de la structure des incitations et à la réduction des interventions discrétionnaires de l'État. Une meilleure répartition des ressources devait découler de la libéralisation et de la déréglementation entreprises au niveau national et, au niveau mondial, de l'ouverture à la concurrence. Au fil des ans, ces programmes se sont élargis à de nouvelles initiatives, comme la libéralisation des comptes de capital ou l'amélioration de la gouvernance, et ont fait une plus large place à la lutte contre la pauvreté et à la dimension sociale du développement.

Les programmes orthodoxes étaient fondés sur l'idée que l'accumulation de capital, préalable à la fois à la croissance de la production et à l'évolution des structures économiques – diversification,

industrialisation, mise à niveau technologique –, découlerait automatiquement d'une meilleure répartition des ressources existantes. Cette idée ne s'est concrétisée que rarement. En fait, les réformes se sont fréquemment accompagnées d'investissements faibles et d'un phénomène de désindustrialisation, avec des conséquences néfastes sur le plan social. La rapidité de la libéralisation des échanges a élargi les déficits commerciaux qui sont liés à la croissance, quel que soit le taux de celle-ci, aggravant les difficultés de paiement et la dépendance à l'égard de l'influx de capitaux. Pour attirer ces capitaux, on relevait par exemple les taux d'intérêt, ce qui gênait l'investissement national et ralentissait la croissance, ou on surévaluait la monnaie, ce qui affaiblissait la position des producteurs nationaux dans la concurrence internationale et compromettait les performances commerciales. Dans la plupart des pays d'Afrique et d'Amérique latine, l'accumulation de capital n'a pas suivi le rythme qu'exigeaient des gains de productivité et des innovations technologiques de plus en plus rapides, qui sont les conditions fondamentales du succès des stratégies de développement fondées sur les exportations. De plus, même si la libéralisation et la déréglementation ont permis des gains d'efficacité, ceux-ci n'ont pas nécessairement accéléré la croissance du revenu, provoquant même souvent une aggravation des disparités. Les politiques censées produire le «juste prix» relatif au niveau microéconomique ont échoué parce qu'elles produisaient trop souvent le prix «injuste» au niveau macroéconomique.

Parallèlement, plusieurs pays de l'Asie de l'Est réussissaient à combler leur retard grâce à une forte accumulation de capital associée à une ouverture progressive et souvent stratégique aux marchés internationaux. Ces mêmes pays ont cependant connu une inversion spectaculaire à la fin des années 90, au moment où les gouvernements, abandonnant la gestion prudente et stratégique de la libéralisation des échanges qu'ils avaient suivie jusque-là, ont libéralisé trop tôt les comptes de capital, rendant leurs économies vulnérables aux aléas des marchés internationaux de capitaux.

Cette crise a marqué un virage sur plusieurs plans. D'abord, les diagnostics d'avant et d'après la crise et les directives politiques du FMI

ont été de plus en plus critiqués, amenant le Fonds à assouplir sa position en matière de gestion des comptes de capital. Ensuite, tous les pays touchés n'ont pas suivi les prescriptions du FMI en matière d'ajustement et les demandes d'assistance reçues par le Fonds ont par conséquent baissé considérablement, les pays cherchant à éviter les conditions dont il assortissait cette assistance. Enfin, plusieurs initiatives régionales de coopération monétaire et financière ont été lancées ou renforcées afin de réduire la dépendance à l'égard du FMI en cas de crise. En outre, il était vraiment devenu difficile de croire que l'intégration aux marchés internationaux de capitaux était profitable d'une manière générale parce qu'elle donnait accès à l'épargne étrangère, et que les politiques monétaires nationales devaient viser à inspirer confiance dans ces marchés. Les experts, les institutions internationales et les gouvernements ont commencé à considérer d'un œil plus favorable les régimes de taux de change administrés et beaucoup de pays ont réorienté leurs objectifs de politique générale vers la recherche d'excédents commerciaux et l'accumulation de réserves.

Un intérêt renouvelé pour la lutte contre la pauvreté

Les piètres résultats des réformes traditionnelles ont fait comprendre dans le courant des années 90 que les mesures orthodoxes devaient s'accompagner d'un renforcement des droits de propriété, clef institutionnelle du problème de l'insuffisance des investissements. Il est également apparu qu'il fallait intensifier l'action par laquelle on cherchait classiquement à atténuer les effets de la pauvreté, c'est-à-dire ce qui apparaissait universellement comme un problème humanitaire, et à rendre les réformes acceptables sur le plan social. C'était par une réorientation des budgets publics que l'on ferait reculer la pauvreté en faisant disparaître ses symptômes. Or c'est une solution qui a peu de chances d'avoir un effet durable si le changement structurel reste lent et l'accumulation de capital insuffisante pour alimenter la croissance, accroître les moyens de production et créer des emplois pour les pauvres. La lutte contre la pauvreté est une exigence éthique mondiale, mais il est tout aussi impératif d'en financer le coût par des ressources supplémentaires: il n'est pas nécessairement avantageux sur la longue

période de détourner les deniers publics des investissements qui peuvent à la longue influencer sur les causes de la pauvreté, pour les consacrer à des budgets sociaux qui ne feront que temporairement disparaître les signes extérieurs du phénomène.

Les OMD formulés en 2000 trahissent la déception des dirigeants du monde entier devant le développement et la lutte contre la pauvreté tels qu'ils s'étaient réalisés dans les conditions qui régnaient depuis vingt ans. L'Objectif n° 8 («Mettre en place un partenariat mondial pour le développement») est donc venu ajouter une dimension nouvelle aux programmes de réforme. D'autre part, le Consensus de Monterrey de 2002 fait valoir que les moyens dont les pays en développement disposent pour atteindre les OMD sont tributaires de facteurs externes, par exemple l'environnement commercial et macroéconomique international, les flux d'aide et le règlement international du problème de l'endettement. Il reconnaît également l'importance du défi que représente pour les pays en développement la création des conditions internes qui induiront les investissements productifs nécessaires et la complémentarité des mises de fonds publics et privés dans la valorisation des capacités locales – aspects que les programmes de réforme antérieurs laissaient largement de côté. Il serait difficile de nier que la fécondité de l'environnement économique du point de vue du développement dépend étroitement des modalités de fonctionnement des marchés mais qu'elle obéit aussi à divers facteurs extrinsèques. Pourtant, les directives politiques axées sur la nécessité d'arriver au «juste prix» par la libéralisation des marchés, limitent le champ d'action des politiques nationales volontaristes qui cherchent à maîtriser ces circonstances extérieures, souvent déterminantes pour l'investisseur.

Élargissement des débouchés des exportations

La toile de fond sur laquelle le développement se déploie est constituée par la croissance effective, les changements cycliques et structurels et les choix des politiques économiques des pays développés. La croissance rapide et soutenue de l'Asie de l'Est et du Sud a ajouté une dimension supplémentaire à cet environnement, mais les conditions de la

demande mondiale, et par conséquent les débouchés des exportations des pays en développement, restent sous la maîtrise des grands pays industrialisés. À l'expansion de cette demande s'ajoute cette autre variable déterminante des perspectives des pays en développement qu'est l'accessibilité des marchés des pays développés. Certes, les conditions d'accès à ces marchés se sont quelque peu détendues grâce à la libéralisation multilatérale des échanges et aux arrangements commerciaux préférentiels sans réciprocité, mais elles continuent dans l'ensemble de jouer contre les pays en développement. On notera aussi que l'abaissement des obstacles tarifaires s'est accompagné d'une multiplication des obstacles non tarifaires, notamment les mesures antidumping, devenus en vingt-cinq ans la barrière à laquelle se heurtent le plus couramment les échanges internationaux, en particulier les exportations des pays en développement. Les préférences commerciales n'ont été que partiellement utilisées et n'ont produit que des avantages partiels, non seulement à cause des incertitudes qui entourent le régime auquel elles ressortissent, des règles d'origine restrictives et de l'étrécissement de la gamme de produits couverts, mais également à cause des limites des capacités d'offre. Les négociations commerciales multilatérales actuelles de Doha donnent beaucoup à espérer mais, si les objectifs de développement qu'elles visent ne sont pas pleinement réalisés, il y a peu de chances qu'elles améliorent sensiblement les débouchés des exportations des pays en développement. Les gains à attendre au total des négociations de Doha en termes d'exportations et de revenu sont, tel qu'on peut les estimer, relativement modestes et, d'ailleurs, le surcroît d'exportations de l'ensemble des pays en développement sera réparti de façon inégale entre eux.

Progrès sur les fronts du désendettement et des promesses d'APD

Deux autres facteurs dominent l'environnement dans lequel évoluent beaucoup de pays en développement, en particulier les plus pauvres d'entre eux: l'aide publique au développement (APD) et le soutien international à l'effort de règlement du problème de la dette. Sur ce dernier point, l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés a fait

date en 1996. Dix ans après cependant, elle n'a pas atteint tous ses objectifs. Moins de la moitié des pays qualifiés ont pu bénéficier de l'allègement maximal qu'elle permettait et un certain nombre de pays continuent de plier sous le poids d'une dette insupportable ou vont dépasser dans les années qui viennent le seuil de viabilité de leur endettement. De plus, il n'est pas évident pour l'instant que l'effort d'allègement de la dette vienne réellement en sus de l'APD.

En juillet 2005, cherchant une fois encore à résoudre le problème de l'endettement des pays les plus pauvres, le G-8 a lancé l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale, au titre de laquelle les institutions financières multilatérales devaient annuler la totalité de la dette des pays qui avaient rempli les conditions d'annulation complète des créances bilatérales fixées dans l'Initiative précédente. Or, si un allègement substantiel est un préalable indispensable à l'accroissement des investissements publics et privés dans de nombreux pays, il n'est pas la panacée pour les problèmes structurels plus généraux qui expliquent pourquoi les dettes se sont accumulées au départ, ni encore moins une garantie contre de nouvelles accumulations problématiques.

Les grands donateurs d'APD ont reconnu que ces problèmes étaient épineux. Au début du nouveau millénaire, beaucoup se sont engagés à renforcer leur aide pour seconder les pays en développement sur la voie des OMD. Mais, même dans le scénario le plus optimiste – la totalité des donateurs honorant la totalité des promesses –, les pays en développement seront nombreux à n'avoir pas assez de ressources financières pour les atteindre. Il est clair que la plupart des pays pauvres très endettés auront besoin d'un financement supplémentaire sous forme de dons, et non plus de prêts, pour éviter de connaître de nouveau des difficultés dans le service de leur dette.

Accroissement des envois de fonds des migrants et de l'IED

Il est remarquable que, même en tenant compte de l'augmentation considérable qu'elle a connue après 2001 et même de celle à laquelle on peut s'attendre dans les années qui viennent, l'APD reste sans doute

moins abondante que les envois de fonds des migrants, devenus une source majeure de devises pour beaucoup de pays en développement. Le volume de ces entrées est plus stable que les recettes d'exportation ou les apports de capitaux et il se répartit plus également entre eux que par exemple l'IED. Les envois de fonds, qui sont un appoint pour le revenu des ménages, n'ont pas des effets très nets sur la croissance économique et le développement à long terme, mais ils ont indubitablement une incidence directe sur le recul de la pauvreté. Leur volume devrait s'accroître pendant des années encore. Mais ils sont un revenu privé, et il s'agit de trouver les incitations qui les feront servir à la formation de capital. Ils auraient alors des effets encore plus marqués sur le développement à long terme tout en concourant à la solution des problèmes ayant au départ provoqué l'émigration.

Après une croissance soutenue dans les années 90, l'IED dans les pays en développement s'est stabilisé à partir du début du millénaire. La Chine en est devenue le grand destinataire dans le monde en développement, mais les flux en direction de l'Afrique et de l'Amérique latine se sont récemment renforcés, attirés par les bénéfices qu'y laisse entrevoir l'industrie extractive. L'augmentation de l'IED par rapport à la formation de capital interne ou par rapport au PIB donne à penser que les entrées d'IED jouent dans les économies en développement un rôle plus important qu'il y a vingt ans. Mais son volume ne donne pas à lui seul une idée de la contribution qu'il apporte au développement. On constate empiriquement que les avantages que les pays d'accueil en tirent effectivement varient considérablement en fonction de la politique d'intégration de ces flux dans la stratégie générale de développement, et dans la mesure où les intérêts commerciaux privés de l'investisseur étranger sont en harmonie avec les objectifs du développement national. La faiblesse de la capacité de négociation et de réglementation du pays d'accueil peut entraîner des disparités de répartition des avantages de l'investissement, ou permettre un abus de position commerciale par les sociétés transnationales, empêchant par saturation l'investissement interne.

L'IED est de plus en plus au service des marchés mondiaux et régionaux, souvent dans le contexte de réseaux internationaux de production; l'extension de ces réseaux offre en principe aux pays en développement et aux économies en transition des possibilités nouvelles de tirer profit de ces investissements dans le secteur manufacturier. Mais en Afrique, en Amérique latine et dans les Caraïbes, l'IED se concentre encore essentiellement dans l'extraction et la mise en valeur des ressources naturelles en ne s'articulant que faiblement sur les économies nationales. Les règlements du pays d'accueil peuvent influencer sur la création d'articulations de cette sorte entre producteurs nationaux et filiales étrangères et faire que l'IED contribue au transfert de technologie.

Un environnement en évolution

L'un dans l'autre, on peut dire que les dix années qui viennent de s'écouler ont vu s'améliorer sous plusieurs aspects l'environnement du développement, quand ce ne serait que grâce au renforcement du partenariat mondial pour le développement. Mais les promesses et les espérances initiales ne se sont pas toutes réalisées et de nouvelles difficultés sont même apparues dans certains domaines. Les diverses circonstances dans lesquelles s'inscrit le développement depuis le milieu des années 80 peuvent accélérer la croissance et réduire la pauvreté parce qu'elles offrent de nouvelles perspectives au commerce et au développement sectoriel ou peuvent relâcher les contraintes financières. Mais il reste encore beaucoup à faire si l'on veut que l'environnement financier et commercial mondial soit vraiment porteur. Il est en effet tout aussi important de renforcer les divers éléments de la gouvernance économique mondiale et de les rendre plus cohérents entre eux. Pour les pays en développement, la gageure consiste à profiter des aspects positifs de cette évolution des circonstances extérieures pour accroître plus rapidement la valeur ajoutée, l'emploi et le revenu locaux. Pour la remporter, ils ne pourront se contenter de s'en remettre aux forces du marché et de se reposer sur une politique sociale plus avancée. Pour tirer des améliorations actuelles et futures de l'environnement des avantages durables pour la croissance et la réduction de la pauvreté, ils doivent se

doter de politiques nouvelles de promotion de l'investissement interne, de la productivité et du changement technologique.

Pour une réorientation fondamentale des politiques

Pour atteindre les OMD, les pays en développement doivent progresser beaucoup plus vite qu'ils ne l'ont fait ces vingt-cinq dernières années. Mais il faut, pour que le défi soit relevé, que la liberté des choix politiques s'élargisse dans les économies en développement ouvertes au-delà de ce qui semblait acceptable dans les programmes de réforme orthodoxes. La participation réussie aux relations économiques internationales et l'amélioration du sort de toutes les classes de la population supposent l'adoption de politiques visant délibérément à favoriser l'accumulation de capital et à relever la productivité. On a souvent surestimé les effets que pouvaient avoir les gains d'efficacité sur la croissance. Les piètres résultats des réformes fondées sur le marché lancées par la majorité des pays en développement au début des années 80 s'expliquent sans doute en grande partie par le peu d'outils politiques que le modèle de développement du dernier quart de siècle mettait à la disposition des décideurs.

Avec l'intégration dans la production mondiale et les marchés financiers, les circonstances extérieures ont influé davantage sur les objectifs de la politique nationale, et les transactions entre projets nationaux et objectifs extérieurs sont devenues plus fréquentes. On pense souvent que cette perte d'autonomie politique découle des engagements pris dans les accords multilatéraux, notamment en matière commerciale. Mais les accords bilatéraux et régionaux imposent souvent dans ce même domaine des contraintes encore plus strictes, sans compter qu'il y a bien d'autres biais que celui des échanges par lesquels l'autonomie politique peut être limitée, avec des conséquences parfois plus graves. L'exemple qui vient immédiatement à l'esprit est celui de la conditionnalité du crédit qu'accordent les institutions financières internationales. La prolifération des conditions dans les vingt dernières années a fait l'objet de critiques de plus en plus vives, surtout qu'elles ont fini par toucher des domaines

structurels et même non économiques sans tenir compte suffisamment des particularités de chaque pays.

Mais à ces contraintes *de jure* qui assujettissent l'autonomie politique aux entraves des obligations et des règles des régimes économiques internationaux auxquels les pays se sont soumis, il faut ajouter les contraintes majeures qui découlent *de facto* des décisions politiques concernant les modalités et le niveau de l'intégration dans l'économie internationale: parmi les plus remarquables, il y a l'impossibilité de faire dorénavant des taux de change un instrument d'ajustement extérieur, ou des taux d'intérêt un moyen d'influer sur la demande interne et les conditions du crédit, parce que c'est l'apport de capitaux privés qui doit financer les déficits commerciaux après l'ouverture des comptes de capital.

De nécessaires innovations politiques

Même dans une économie relativement fermée, une maîtrise formelle des instruments politiques ne se traduit pas automatiquement par une maîtrise totale des objectifs nationaux. Il faut donc analyser la panoplie et la nature des instruments dont disposent les pays en développement pour corriger la faiblesse générale de la formation de capital privé, des progrès de la productivité et de la mise à niveau technologique, ainsi que les conditions structurelles et institutionnelles dans lesquelles ces instruments peuvent trouver leur efficacité. De plus, dans une économie mondiale interdépendante fortement intégrée, une politique adoptée au niveau national doit être complétée par une autre, conduite et opérant au niveau international. En fait, c'est l'interdépendance des économies nationales qui est la raison d'être principale des disciplines multilatérales parce qu'elle peut être source d'externalités, d'effets de retombée et d'arbitrages.

Avec la libéralisation des échanges internationaux, l'état de la demande extérieure est devenu une détermination importante des décisions nationales d'investissement: plus le marché intérieur est petit et l'économie ouverte, plus il est nécessaire de rechercher dans la demande extérieure le moyen d'alimenter la croissance et de créer des emplois. Par

conséquent, les politiques qu'appliquent les autres pays et la concurrence de leurs producteurs entrent aussi dans l'équation de la croissance interne. Cela signifie que l'existence de normes et de règlements multilatéraux régissant convenablement l'activité commerciale et financière peut être très bénéfique pour le lancement et le maintien de la dynamique de la croissance dans les pays en développement.

D'autre part, l'élargissement de la gamme des instruments politiques nationaux au-delà de ce qui semblait acceptable dans le modèle de développement des vingt-cinq dernières années, non seulement permettrait de viser des objectifs supplémentaires, mais accroîtrait aussi le nombre de combinaisons possibles d'instruments, avec une souplesse qui, dans beaucoup de cas, ferait la différence entre le succès et l'échec d'une stratégie donnée. Il faudra sans doute rechercher au niveau national des instruments nouveaux pour assurer la stabilité des prix et soutenir les producteurs locaux qui veulent entrer en concurrence à l'international et s'y maintenir dans des conditions dynamiques. Comme cette recherche est circonscrite par les politiques internationales, celles-ci devraient être ainsi conçues qu'elles laissent du champ aux instruments nationaux et leur donnent plus de souplesse pour régler le sort des obstacles les plus graves qui s'opposent à la croissance et au développement, et qui diffèrent considérablement d'un pays à l'autre.

Dynamiser la créativité des marchés

Avec l'échec des politiques économiques faisant essentiellement fond sur les forces du marché, les pays en développement ont été nombreux à reconsidérer la place du volontarisme commercial et industriel dans leur stratégie de développement dans un contexte de controverse quant à sa raison d'être et à la possibilité de s'y tenir. Certains auteurs ont mis en question l'efficacité des mesures «pro-actives» dans lesquelles ils voyaient plutôt une stratégie autocentrée de substitution des importations, avec des interventions de l'État extensibles et une très nette propension au protectionnisme. L'intérêt de ce type de mesures a aussi été mis en doute parce qu'elles peuvent nuire à l'efficacité de la répartition des ressources et être une invitation à une

perpétuelle recherche de rente. Or, des recherches récentes sur le développement montrent que, si l'on se concentre exclusivement sur l'efficacité de la répartition des ressources, on néglige de stimuler la dynamique des marchés, base du changement structurel et de la croissance économique, et que les politiques internationales ont été un facteur puissant de rattrapage économique pour l'Asie de l'Est et pour l'industrialisation des économies aujourd'hui parvenues à maturité.

Le volontarisme commercial et industriel ne doit pas être vu comme un mécanisme de défense autocentré et protectionniste, soutenant certaines branches industrielles lorsque la production et l'emploi sont menacés par des concurrents étrangers ayant réussi à relever le niveau de leur production. Au contraire, une politique nationale de soutien doit avoir pour objet de seconder les forces créatrices des marchés et la formation de capital qui leur est liée. Elle doit aider à résoudre les problèmes d'information et de coordination qui accompagnent la formation de capital et le relèvement de la productivité. Elle doit enfin transposer en gains de productivité les progrès cumulés de la production. Mais le soutien qu'elle apporte doit être doublé par une politique commerciale de compétitivité internationale sur les marchés de produits de plus en plus élaborés. Cela dit, admettre que l'activité commerciale peut être avantageuse pour la croissance ne signifie pas qu'il faut ouvrir ses portes en grand aux échanges internationaux. Au contraire, l'acquisition de la capacité de produire dans des conditions concurrentielles des marchandises précédemment importées fait partie intégrante de la transformation économique et va de pair avec le développement des exportations. Adopter temporairement des mesures de protection n'est pas adopter une stratégie «anticommerciale»: c'est l'une des clefs de l'«intégration commerciale stratégique».

La souplesse des politiques de soutien

Le choix du secteur productif qui doit bénéficier de la politique de soutien industriel et commercial et la durée de ce soutien sont commandés par de nombreuses variables qui évoluent avec le développement économique. On peut commencer à soutenir telle ou telle

catégorie de produits une fois que les barrières techniques à l'entrée ne sont plus infranchissables pour les industriels locaux. Mais cette politique doit cesser dès que ces industriels atteignent la maîtrise technologique, que la production locale est perdante dans la concurrence internationale, ou que les économies d'échelle ou les gains en savoir-faire ont atteint leur point maximum. Si l'on s'en tient à cette approche, n'importe quelle catégorie de produits peut prétendre bénéficier pendant un certain temps, d'une politique de soutien. Il ne s'agit pas de deviner les futurs gagnants mais de déceler et de discipliner les entreprises aux résultats insuffisants.

Pour maintenir la dynamique des économies d'échelle, il faut à la fois une série d'investissements créateurs d'innovation et des mécanismes d'accumulation du savoir-faire. Les subventions temporaires facilitent l'investissement, les protections temporaires l'apprentissage. Mais la courbe du savoir-faire s'aplanit avec l'expérience, l'apprentissage et l'investissement novateur dépendent l'un de l'autre: un investissement original et créatif donne de nouvelles possibilités d'apprendre qui, à leur tour, rendent plus productif l'investissement suivant et ainsi de suite de cycle en cycle.

On ne peut donner de directive politique en matière de développement sans admettre les grandes différences qu'il y a entre les pays ni respecter la singularité de chacun. Certains traits communs pourtant permettent de postuler des principes généraux, qu'il faut ensuite traduire en politiques nationales spécifiques. Il y a notamment le principe du soutien des investissements créateurs d'innovation et celui de l'adaptation des techniques importées au donné local. Le soutien de l'investissement étranger et national doit se faire dans un cadre réglementaire et fiscal approprié, qui en tire le maximum d'avantages pour le développement. Sur ce plan, il faut adopter une perspective pragmatique et stratégique pour que l'IED s'intègre dans une stratégie de développement plus générale axée sur l'évolution structurelle et technologique. Une politique industrielle a d'autant plus de chances de réussir qu'elle s'accompagne d'une politique commerciale conçue pour faire des concurrents internationaux de produits de plus en plus élaborés. Ces politiques de soutien ne doivent s'appliquer qu'avec des objectifs

opérationnels et des critères d'évaluation clairement établis, et pendant un temps déterminé.

Restrictions imposées par les accords commerciaux internationaux

Les normes et règles commerciales internationales, telles que les fixent les négociations multilatérales et des accords commerciaux régionaux et bilatéraux toujours plus nombreux ne risquent-elles pas, comme on le craint beaucoup, d'empêcher d'appliquer les mêmes politiques que celles qui ont permis le développement des économies parvenues à la maturité et des pays tardivement industrialisés? La marge de manœuvre dont disposent les autorités nationales pour réaliser leurs objectifs de développement est en effet considérablement rétrécie. Il y a aussi à craindre que ces règles et ces engagements qui, en termes *juridiques*, sont également contraignants pour tous les pays, n'imposent en termes *économiques* des conditions plus restrictives aux pays en développement qu'aux pays développés en raison des différences de structure et de développement industriel qui les séparent.

Par exemple, l'obligation de résultat imposée aux investisseurs étrangers est une mesure réglementaire clef qui a été privée d'efficacité par l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (TRIMs). Si les pays développés ont largement eu recours à ce genre d'exigence dans les premiers temps de leur développement industriel, les pays en développement n'ont commencé que récemment à en faire un instrument de promotion de leur industrialisation et de leur mise à niveau technologique. Ainsi, soucieux de devenir parties aux réseaux internationaux de production, ils ont imposé des conditions de contenu d'origine nationale pour favoriser le transfert de technologie et le recours aux intrants produits localement. L'observation empirique atteste qu'en effet cela peut faciliter la réalisation de ce double objectif. Mais les pays développés ont intenté devant les mécanismes de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) plusieurs actions contre des pays en développement, notamment dans le secteur

automobile, en invoquant les règles et les engagements de l'Accord TRIMs.

Par exemple encore, l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC), qui s'applique à certaines subventions, affecte la libre sélectivité des politiques. Il a ceci de non symétrique que les subventions grèvent les budgets de l'État, ce que les pays développés supportent plus facilement que les pays en développement. Il interdit de subordonner les subventions aux résultats des exportations, ce qui est pourtant un outil important dans les mécanismes de contrôle réciproque appliqués dans certains pays d'Asie de l'Est et a été considéré comme la clef de la réussite de la politique industrielle de cette région, si on la compare à l'Amérique latine.

Pour beaucoup d'observateurs, c'est l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent le commerce, dit Accord sur les ADPIC, qui est le plus controversé des accords issus des négociations du Cycle d'Uruguay, parce qu'il peut avoir pour résultat de restreindre l'accès des pays en développement à la technologie, à la connaissance et aux médicaments. Les limites qu'il introduit sont asymétriques en ce qu'elles favorisent les détenteurs des droits de propriété intellectuelle protégés – qui se trouvent pour la plupart dans les pays développés – au détriment de ceux qui essaient d'accéder au contenu intellectuel ainsi protégé – et qui se trouvent pour la plupart dans les pays en développement. Les dispositions sur ce point sont spécifiques, contraignantes et peuvent servir de fondement à une action devant les tribunaux en matière de protection de la propriété intellectuelle; les infractions peuvent être déférées aux mécanismes de règlement des différends de l'OMC. À l'opposé, les dispositions relatives au transfert de technologie et à la coopération technique, qui intéressent surtout les pays en développement, reposent sur la notion de l'«effort maximal» et sont difficiles à faire respecter; une infraction n'entraîne pas de sanction. Cet accord laisse cependant assez de marge pour accommoder les différences entre les pays. Par exemple, les pays en développement peuvent imposer des règles strictes à l'émission des brevets et accorder ensuite des brevets de définition étroite, ou encore ils peuvent recourir à leur gré et avec

souplesse au régime des licences obligatoires. Mais il faut dire que dans beaucoup de cas les arrangements commerciaux régionaux et bilatéraux amputent partiellement la liberté ainsi laissée aux pays en développement par l'Accord sur les ADPIC.

Les droits de douane industriels comme moyens de promouvoir la diversification

Les droits de douane appliqués aux produits industriels ne sont pas, à bien des égards, le meilleur moyen de favoriser la diversification et le rattrapage technologique. Il n'empêche que les décideurs des pays en développement résistent parfois à y renoncer, pour trois grandes raisons. La première est que les droits de douane restent une bonne source de recettes fiscales dans beaucoup de ces pays. La deuxième est que les accords issus du Cycle d'Uruguay ont restreint la latitude qu'ils ont d'utiliser d'autres instruments politiques pour soutenir la diversification et le progrès technologique et que le moyen qu'offrent ces droits en est devenu d'autant plus important. La troisième raison, peut-être la plus importante, est que l'impact économique d'une modification des droits frappant les produits industriels s'évalue souvent en termes d'amélioration ou de dégradation des conditions de vie résultant de la réaffectation des ressources disponibles. De ce point de vue, une politique commerciale de droits faibles, uniformément répartis sur tous les secteurs et totalement consolidés, présente le maximum d'avantages. Mais cette façon de mesurer laisse de côté les conséquences de l'abaissement et de l'harmonisation des droits de douane pour les fondements de l'industrialisation et du développement économique que sont l'accumulation de capital, le changement technologique et les gains de productivité. Il faut donc que les pays en développement soient capables de moduler les droits qu'ils imposent à telle ou telle catégorie de produits en fonction de la voie qu'a prise leur évolution technologique, pour faire de ces droits un instrument clef de leur politique sectorielle. Cette politique douanière ne signifie absolument pas que des droits élevés sont imposés en même temps à tous les secteurs, ni que la moyenne des droits est élevée. Au contraire, elle donnera vraisemblablement des droits en

moyenne plus faibles que ce ne serait le cas si elle était déterminée ligne tarifaire par ligne tarifaire.

Une politique douanière ayant cette souplesse aurait tout à fait sa place dans une stratégie de maintien des droits consolidés à un niveau relativement élevé (ou de conservation de droits industriels en grande partie non consolidés) et de modulation des tarifs sectoriels autour d'un pivot moyen relativement faible. Cette solution serait possible si l'obligation de réduire les barrières tarifaires industrielles qui découlent des accords internationaux ne s'appliquait qu'à la moyenne des droits, et non à chaque ligne tarifaire comme le veulent tous les accords commerciaux multilatéraux conclus jusqu'à présent. Plusieurs pays en développement ont conservé un régime douanier qui leur permet de moduler les droits qu'ils imposent aux articles manufacturés. Mais les négociations multilatérales actuelles sur l'accès au marché des produits non agricoles devraient aboutir à une réduction de la marge de manœuvre que les pays en développement ont réussi à conserver jusqu'à présent, dans la fixation et la consolidation des droits de douane.

La marge de manœuvre du volontarisme commercial et industriel

L'analyse des restrictions que les divers accords commerciaux internationaux imposent à la liberté qu'ont les pays en développement de pratiquer une politique commerciale et industrielle volontariste fait donc apparaître un tableau contrasté. D'une part, les règles et les engagements de l'OMC font que ces pays ont beaucoup plus de mal à combiner l'ouverture sur l'extérieur et l'emploi des instruments politiques que les économies parvenues à la maturité et les pays tardivement industrialisés ont utilisés pour favoriser leur diversification économique et leur progrès technologique. D'autre part, le régime commercial multilatéral actuel leur permet encore d'appliquer les politiques qui les aident à se doter de nouvelles capacités de production et à tirer parti des domaines nouveaux dans lesquels ils ont un avantage comparatif, à savoir essentiellement l'affectation de fonds publics aux activités de recherche-développement et d'innovation. Les pays qui sont à même d'utiliser en ce sens les règles

et les engagements de l'OMC peuvent continuer de soutenir leurs propres entreprises industrielles, isoler des champions nationaux et, de manière plus générale, favoriser l'effort national de progrès technologique.

Les décideurs nationaux conservent donc une grande marge de manœuvre malgré les limitations découlant des accords issus du Cycle d'Uruguay. Il ne faut cependant pas sous-estimer les asymétries que présentent ces derniers. Si, en effet, les arrangements négociés valent également pour tous les membres de l'OMC en termes d'obligations *juridiques*, ils sont beaucoup plus lourds en termes *économiques* pour les pays en développement. Il est donc de toute première importance de considérer l'idéal de la «partie à jeu égal» non seulement du point de vue des contraintes *juridiques* mais aussi, et beaucoup plus, du point de vue des contraintes *économiques*, en tenant compte des particularités structurelles et du niveau de développement industriel de chaque pays. D'autre part, la marge de manœuvre que les accords issus du Cycle d'Uruguay avait laissée aux décideurs des pays en développement a été encore restreinte par un certain nombre d'accords de libre-échange régionaux et bilatéraux conclus avec les pays développés.

Le programme de travail de Doha n'a pas encore tenu les promesses de développement qu'annonçait la Déclaration de Doha. Le résultat final pourrait bien être une réduction des options politiques des pays en développement, notamment dans le domaine des droits de douane industriels. Inversement, le fait que les négociations multilatérales n'avancent pas peut donner plus d'importance encore aux accords de libre-échange régionaux ou bilatéraux, en tant que mécanismes juridiques fixant les règles et les disciplines du commerce international. Ces arrangements peuvent rendre plus accessibles aux pays en développement les marchés des pays développés, mais ils peuvent aussi réduire, encore plus que ne le ferait l'accord qui émergera éventuellement du Cycle de Doha, la latitude dont disposent les décideurs nationaux. Les pays en développement auront alors plus de mal à se doter des capacités d'offre dont ils ont besoin pour profiter de l'amélioration de leurs débouchés à l'exportation.

Les marchés financiers et le choix du régime des changes

La mondialisation en cours a modifié aussi le cadre dans lequel s'inscrivent les politiques macroéconomiques nationales. Pour beaucoup de pays en développement et d'économies en transition, l'ouverture des frontières au commerce international et aux flux de capitaux privés s'est accompagnée de crises déclenchées par l'instabilité et les perturbations des marchés financiers internationaux.

La déréglementation des marchés financiers nationaux – notamment le désencadrement du crédit, la déréglementation des taux d'intérêt et la privatisation des établissements bancaires – était au centre des programmes de réforme des années 80 et 90. On pensait qu'en faisant disparaître la «répression financière» et en libérant les prix sur les marchés financiers et les marchés de capitaux, on améliorerait la répartition intertemporelle des ressources, encouragerait l'épargne et attirerait vers le système bancaire des ressources supplémentaires. Associant à cette déréglementation la libéralisation de leurs comptes de capital les pays en développement verraient affluer l'épargne financière des économies plus prospères et plus riches en capital, qui leur permettrait de surmonter l'un des grands obstacles à la croissance.

Mais on ne savait pas très bien comment le prix international le plus important, le taux de change (et, corollairement, le taux d'intérêt), devait être déterminé ou réglementé. Les deux solutions opposées (les «*corner solutions*») qu'on a fini par juger viables consistaient soit à laisser la monnaie flotter librement, soit à adopter un taux de change immuable (la «parité fixe»).

Pour une petite économie ouverte, surtout celle d'un pays en développement, le taux de change est le prix capital dans la mesure où il a des effets profonds sur le niveau des prix à l'intérieur et sur la compétitivité d'ensemble du pays. Il doit être assez souple pour éviter toute distorsion durable susceptible de nuire à la compétitivité des producteurs nationaux ou à leurs résultats commerciaux, mais il ne doit pas être trop volatil non plus, sous peine d'accroître les risques pour

l'investisseur à long terme d'alimenter l'inflation interne et d'encourager la spéculation financière.

Les deux solutions diamétralement opposées partent de l'hypothèse, pour la première, celle du taux flottant librement, que les marchés financiers internationaux amènent les taux de change à trouver sans heurt leur niveau d'«équilibre» et, pour la seconde, celle de la parité fixe, que les marchés des produits, des moyens financiers et de l'emploi s'ajusteront toujours à la nouvelle situation, rapidement et en douceur, au taux de change prédéterminé. En réalité cependant, les taux de change se sont révélés extrêmement instables dans les régimes de taux flottant, avec de longues périodes de désalignement ayant de lourdes conséquences pour l'activité économique réelle. Le régime des parités fixes laisse aussi à désirer si l'on en croit l'expérience: comme le taux de change ne peut pas être corrigé en cas de choc extérieur ou de distorsion, les ajustements sont coûteux en manque-à-produire et ce sont les secteurs réels de l'économie nationale qui en font les frais.

Avec ce que l'on a appris des parités fixes et des taux flottants, les régimes intermédiaires sont devenus l'option préférée des pays en développement qui ont un marché des capitaux ouvert, car ils donnent plus de marge de manœuvre en cas d'instabilité des marchés financiers internationaux et permettent de moduler les taux de change selon la stratégie de développement, résultats qu'aucune des deux solutions extrêmes ne permet d'obtenir. Il est impossible de combiner un compte de capital *complètement* ouvert, une politique monétaire *totale* ouverte et des taux de change *absolument* stables, mais un régime de taux de change *flottant administré*, assorti de contrôles sélectifs des capitaux (c'est-à-dire redonnant une *certaine* autonomie à la politique monétaire), semble offrir un pis-aller viable.

Pour une orientation plus efficace des politiques macroéconomiques

L'idée que la stabilité des prix est la condition dominante de la croissance détermine depuis une vingtaine d'années l'utilisation des instruments de politique macroéconomique dans les pays développés

comme dans les pays en développement. L'approche orthodoxe de la politique macroéconomique «saine» donnait à la politique monétaire une fonction de garde-fou à l'égard des politiques structurelles et fiscales, sous leurs diverses combinaisons, et des chocs de toutes sortes, qu'ils se produisent du côté de la demande ou du côté de l'offre. Dans cette répartition des rôles, la politique fiscale avait simplement celui d'aider la politique monétaire à contenir les déficits budgétaires.

La stabilisation des prix était aussi un objectif clef dans la plupart des rattrapages économiques réussis, mais, dans son cas, la répartition des rôles des politiques s'est faite différemment. Dans les nouveaux pays industrialisés de l'Asie (NPI), la stabilisation a été obtenue par des instruments non orthodoxes du point de vue monétaire, par exemple la politique du revenu ou l'intervention directe sur le marché des biens et de l'emploi. En même temps, les politiques monétaires et fiscales utilisaient des instruments susceptibles de provoquer une croissance rapide et d'attirer de forts investissements: faibles taux d'intérêt et – au moins pendant la crise financière asiatique – un taux de change légèrement sous-évalué, combinés avec des incitations fiscales chaque fois que l'évolution des cycles les rendait nécessaires.

Ces politiques partent de l'idée que, dans un monde où une épargne planifiée plus abondante ne se traduit pas nécessairement par plus d'investissements dans l'équipement, la politique économique doit s'attacher à créer l'épargne par l'investissement et la croissance du revenu qui en résulte. Cela suppose une politique monétaire qui offrira des possibilités de financement à des entreprises qui n'existent pas encore. C'est potentiellement inflationniste, mais l'inflation est évitée si la croissance et l'investissement réels absorbent les liquidités excédentaires qui ont été créées. Il y a donc un rapport étroit entre le processus de rattrapage et le changement structurel d'un pays d'une part et, de l'autre, le développement de son système monétaire et de ses instruments de stabilisation.

Le financement externe reste indispensable, dans la mesure où le surcroît d'importations de biens d'équipement qui résulte de

l'accroissement des investissements met les comptes courants en déficit. Mais on a vu que dans beaucoup de cas de rattrapage réussis – celui de la Chine tout récemment – ce déficit n'est pas inévitable et que le financement intérieur des investissements peut concourir substantiellement à la croissance sans qu'il soit fait appel à l'épargne étrangère. Le facteur décisif dans le rattrapage est l'accumulation intérieure de capital grâce à un mouvement général de relèvement des revenus réels de tous les groupes sociaux.

Dans tous les cas, la stabilisation des prix est décisive dans la dynamique de la croissance: les pays sujets à une inflation galopante ont beaucoup plus de mal à lancer puis alimenter leur développement et leur rattrapage parce qu'il leur faut souvent restreindre la création de monnaie et le crédit. Si les instruments politiques dont ils disposent pour parer au risque d'inflation n'y suffisent pas, la relance du développement par une action macroéconomique expansionniste a peu de chances de réussir, l'inflation ne tardant pas à reparaître. Inversement, les pays qui réussissent à utiliser des instruments hétérodoxes pour stabiliser les prix ont les coudées plus franches pour faire de la politique macroéconomique l'aiguillon d'un développement tiré par l'investissement.

Taux de change, taux d'intérêt, apports de capitaux

Comme aucun accord multilatéral ne permettait de gérer effectivement les taux de change, beaucoup de pays en développement ont cherché par leur politique macroéconomique à éviter la surévaluation de leur monnaie. Non seulement ils maintenaient ou amélioraient ainsi leur compétitivité internationale, mais ils gardaient également les taux d'intérêt à un niveau faible et se garantissaient contre de futures crises financières.

Leur indépendance des marchés internationaux de capitaux permet aux banques centrales d'utiliser les instruments qui sont à leur disposition pour agir dans le sens des objectifs de développement, tant que l'inflation est tenue en échec par des mesures non monétaires comme la politique du revenu, des mécanismes institutionnels de consensus national autour de revendications salariales raisonnables, ou l'intervention directe des

pouvoirs publics dans la formation des prix et, mieux encore, dans la fixation des salaires nominaux. On trouve des exemples de diverses combinaisons de ces instruments dans les trains de mesures adoptés par certains NPI d'Asie et la Chine (à la suite de sa crise financière de 1994) et, plus récemment, dans l'expérimentation par l'Argentine de nouveaux dispositifs de stabilisation des prix. Beaucoup d'autres pays en développement qui n'avaient pas ces instruments politiques d'appoint pour stabiliser l'inflation ont eu à choisir entre une politique de taux d'intérêt faibles favorable à l'investissement intérieur mais dissuasive pour les apports de capitaux et propice à l'inflation, et une politique de taux d'intérêt relativement élevés tenant l'inflation en échec mais décourageant l'investissement intérieur et attirant les capitaux de l'extérieur, politique exigeant une intervention des pouvoirs publics et, souvent, une stérilisation coûteuse de la monnaie nationale.

L'ensemble de politiques non orthodoxes mis en œuvre en Asie a été complété par la réglementation sous diverses formes des comptes de capital. Celle-ci peut aider à contenir les crises, et à les prévenir dans une certaine mesure, mais le but principal d'une politique économique est d'empêcher les disparités trop marquées entre taux d'intérêt, les possibilités d'arbitrage et tout ce qui peut pousser à la spéculation. Comme on ne peut totalement éviter la spéculation sur la hausse des monnaies ni les perturbations engendrées par l'afflux de capitaux fébriles qui l'accompagne, c'est une gestion pragmatique de ce dernier phénomène qui s'est révélée utile.

Institutions nationales et arrangements en matière de gouvernance

L'idée se généralise parmi les économistes et les responsables politiques que les institutions nationales sont des protagonistes fondamentaux de la croissance. Le consensus est beaucoup moins net sur le rôle exact que les institutions doivent jouer dans la réalisation des objectifs de développement, et sur la nature des arrangements institutionnels les plus propres à les atteindre.

Selon l'opinion courante, les institutions ont pour rôle principal de réduire les coûts de transaction de façon à créer de nouveaux marchés et à rendre plus efficaces ceux qui existent déjà. Les politiques économiques devraient pouvoir s'appuyer sur des institutions d'un type universellement valable – particulièrement en matière de reconnaissance et de protection des droits de propriété – selon les «pratiques optimales mondiales» qui se dégagent de l'appareil institutionnel actuel des pays développés. Ceux qui soutiennent ce point de vue s'appuient sur les données empiriques tirées d'analyses transnationales, qui font apparaître une corrélation positive générale entre la qualité des institutions et le niveau de revenu. Mais cela ne prouve pas qu'une amélioration dans le sens du marché du donné institutionnel (protection des droits de propriété, maintien de l'état de droit, lutte contre la corruption, etc.) est un préalable nécessaire à la croissance et à la convergence des économies avec celles des pays avancés. En fait, un bon appareil institutionnel et de bons résultats économiques vont de pair.

Si l'on analyse de plus près les rapports entre la qualité des institutions et la convergence du revenu des pays en développement avec celui des pays développés, on constate que les économies en développement n'affichent que de piètres résultats en termes de qualité institutionnelle, qu'elles soient en phase de divergence ou de convergence. On en déduira qu'il est rarement nécessaire de lancer dès le départ une vaste réforme institutionnelle pour accélérer la croissance. Ce n'est qu'après s'être engagé dans un mouvement soutenu de convergence économique qu'un pays en développement peut avoir à se doter d'institutions sur le modèle des pays développés.

Des institutions qui soutiennent les politiques commerciales et industrielles volontaristes

L'importance donnée à l'industrialisation et au changement structurel offre aux institutions un rôle supplémentaire, consistant à fournir les mécanismes d'application effective des politiques qui recherchent des taux d'investissement élevés et visent à faire adopter les technologies nouvelles. Le changement institutionnel doit donc s'inspirer

du principe qu'il faut d'une part régler les problèmes d'information et de coordination qui handicapent les entreprises dans leurs choix et d'autre part renforcer les contre-pouvoirs qui limitent les interventions discrétionnaires des autorités publiques. Les arrangements institutionnels pris dans ce domaine ont à assumer des fonctions essentiellement analogues dans tous les pays, mais ils peuvent varier considérablement dans leur dispositif d'un pays à l'autre et même, avec le temps, dans un même pays.

Les pays en développement ont été nombreux à suivre une politique commerciale et industrielle volontariste jusqu'au début des années 80. On comprenait mal à l'époque que cet activisme ne pouvait être efficace s'il ne s'appuyait pas sur certaines capacités institutionnelles et administratives. Ce n'est qu'après la réussite de l'expérience des pays tardivement industrialisés, en particulier ceux de l'Asie de l'Est, qu'ont été reconnus à leur juste valeur les dispositifs institutionnels d'appui susceptibles de donner plus d'efficacité aux instruments politiques nationaux.

Pour que la croissance et le changement structurel se déclenchent et perdurent, il est particulièrement important de mettre en place un dispositif institutionnel de gestion des rentes économiques associées aux politiques agissantes en matière de commerce et d'industrie. Une fois l'économie engagée dans la voie du rattrapage par la croissance, les moyens dont disposent les pouvoirs publics pour soutenir la création d'institutions de qualité en augmentant les dépenses publiques s'accroissent également. Ces deux processus sont étroitement liés et composent un cercle vertueux dans lequel les résultats économiques s'améliorent, la transformation institutionnelle se renforce et les politiques publiques deviennent plus efficaces.

Le fait de lier le soutien de l'État à un certain niveau de réussite permet de veiller à ce que les rentes initiales assument une fonction d'accompagnement protecteur et à ce qu'elles disparaissent finalement une fois l'activité qui en bénéficie arrivée à maturité. On peut dire que le niveau de réussite prescrit est le bâton dont l'action complète la carotte

que sont les rentes temporaires constituées par les subventions ou les protections. Les rapports entre les administrations publiques et le secteur privé doivent être des rapports d'«autonomie intégrée». L'efficacité de ce militantisme commercial et industriel dans la réalisation des objectifs poursuivis dépend du professionnalisme de la fonction publique et de l'efficacité de l'échange d'informations entre les secteurs public et privé. Elle est également fonction de l'autorité relative des instances qui définissent les politiques et de la possibilité qu'elles ont d'affecter des ressources budgétaires à la réalisation des objectifs en question, notamment par la création ou l'élimination de rentes économiques. Il ne faut pas pour autant présumer que les arrangements institutionnels nécessaires à la mise en œuvre de politiques plus orthodoxes (visant par exemple une libéralisation et une privatisation rapides) sont moins difficiles à gérer que ceux qui doivent accompagner les politiques volontaristes de soutien.

Institutions multilatérales et gouvernance mondiale

L'interdépendance des ressources économiques, déjà considérable dans le monde contemporain mais de jour en jour plus forte, justifie largement l'existence d'un régime bien structuré de gouvernance économique mondiale. Laissée à elle-même, une politique économique nationale autocentrée peut avoir des retombées internationales négatives. Or, l'interdépendance économique de la planète offre aux dirigeants des économies influentes la possibilité d'adopter délibérément une politique inspirée du principe «chacun pour soi». Ils peuvent être tentés de mettre une politique commerciale, macroéconomique, financière ou monétaire au service de tel ou tel objectif national (par exemple, la promotion d'intérêts mercantilistes ou la remise à plus tard de la correction des déséquilibres internes ou externes) allant à l'encontre des résultats économiques des autres pays. En l'absence de coopération et de disciplines multilatérales, les contre-mesures de ces autres pays peuvent provoquer dans les relations économiques internationales des remous et des perturbations qui ne font qu'empirer le sort de tous.

Mais une régulation collective mondiale de cette sorte ne peut être acceptée par l'ensemble des parties prenantes que si elle est l'aboutissement d'un travail de consultation fondé sur la participation entière, égale et volontaire de toutes. Tel ou tel pays peut considérer que les disciplines multilatérales vont trop loin et l'empêchent d'atteindre les objectifs légitimes de son développement; cela dépend surtout des caractéristiques structurelles de son économie et du niveau qu'elle a atteint. Il est impossible de mettre en chiffres l'équation entre les disciplines multilatérales et l'autonomie politique nationale qui vaudrait pour tous les pays ou pour tous les domaines de la vie économique.

Le régime commercial multilatéral dont l'Organisation mondiale du commerce est la garante donne aux échanges internationaux la sûreté et la prévisibilité qu'offre un cadre d'échanges ordonné et réglementé, assorti des contrôles et contrepoils voulus, complété par des mécanismes de règlement des différends entre États et de détermination des sanctions. Des pressions croissantes s'exercent sur ce régime, tendant à multiplier les domaines soumis aux disciplines multilatérales et à promouvoir un encadrement réglementaire homogène. Elles semblent ne pas tenir suffisamment compte des asymétries que l'on constate entre les divers acteurs de l'économie mondiale. Pour éviter l'impasse des négociations multilatérales, qui nuirait aux gains substantiels que l'on doit déjà aux disciplines multilatérales mis dans la sphère des échanges internationaux, cet encadrement doit être sans aucune exclusive et assez souple pour accommoder les intérêts et les besoins de toutes les parties.

Comment faire avancer le régime commercial multilatéral

Il faudra examiner et négocier encore les diverses options qui s'offrent pour mettre en place à l'OMC un nouveau cadre ou de nouvelles directives de traitement spécial et différencié (TSD), en commençant par admettre qu'appliqué aux pays en développement ce traitement revient à corriger des déséquilibres structurels et non à accorder des concessions. De ce point de vue, et dans l'esprit du partenariat mondial pour le développement, les pays développés doivent accepter un nouveau cadre et de nouvelles directives de TSD, sans recevoir de concessions en retour.

Les différences de structure et de conception de la politique économique qui opposent les pays peuvent être prises en compte de deux façons. La première consiste à procéder pays par pays, en permettant aux membres de ne pas accepter telle ou telle règle ou tel et tel engagement en raison de leurs priorités propres. Elle donnerait aux pays en développement la liberté dans le choix des disciplines multilatérales compatibles avec leurs objectifs de développement. Son grand inconvénient serait d'aboutir à un régime à plusieurs niveaux, c'est-à-dire qu'elle enfreindrait la règle de base de la non-discrimination et rendrait plus difficile l'adhésion au régime actuel fondé sur le consensus. De surcroît, elle ferait peut-être proliférer les accords particuliers, avec des disciplines allant pour plusieurs années bien au-delà de ce que souhaitent les pays en développement. Les pays qui se désisteraient donc de certaines dispositions ne pourraient tirer le bénéfice des disciplines multilatérales déjà en place et risqueraient de ne pouvoir les renégocier au moment de conclure un accord particulier.

La deuxième solution consiste à procéder accord par accord, c'est-à-dire à fixer pour chaque accord des critères précis à partir desquels il serait décidé si les membres peuvent choisir de ne pas appliquer pendant un certain temps les disciplines négociées. Comme dans le cas de la première, cette deuxième démarche introduirait une différenciation entre pays en développement, mais qui serait fondée sur des critères objectifs. Ceux-ci, et les seuils fixés, seraient le fruit de négociations réussissant à mettre en balance les besoins de tel ou tel pays et le préjudice éventuellement causé aux autres membres par l'exception ainsi faite à une règle convenue.

Si ces deux façons de procéder sont indiquées ici, c'est simplement pour montrer par quelles voies il serait possible d'avancer. Les discussions et les négociations multilatérales auront peut-être d'autres issues, mais la solution retenue, quelle qu'elle soit, devra tenir compte des profondes disparités de structure et de politique économique qui caractérisent les nombreux membres de l'OMC, et de la nécessité qu'elles imposent de ménager plus de souplesse encore.

Les asymétries de la gouvernance économique mondiale

Pour trouver l'équilibre voulu entre l'espace national de la politique économique et l'espace international des disciplines et des engagements, il faut non seulement faire plus de place au développement dans le régime commercial multilatéral mais aussi améliorer la gouvernance mondiale des relations monétaires et financières internationales. À l'heure actuelle, deux asymétries mettent cet équilibre hors d'atteinte: la première est qu'à la différence de la sphère commerciale, qui est organisée par un appareil institutionnel, les arrangements monétaires et financiers internationaux actuels ne sont pas structurés par un régime réglementaire multilatéral appliquant à tous ceux qui y participent un ensemble donné de principes de base. Cette asymétrie est particulièrement nocive pour les pays en développement, parce que leur politique monétaire et financière autocentrée peut causer beaucoup plus de dommages que les échanges commerciaux et les politiques qui leur sont liées. La deuxième asymétrie est que les règles et les engagements multilatéraux qui gouvernent les relations économiques internationales s'imposent également à tous les pays membres sur le plan juridique mais tendent à répondre aux exigences des pays développés sur le plan économique.

À elles deux, ces asymétries donnent lieu à des pratiques et des règles internationales qui visent à renforcer l'intégration économique dans plusieurs domaines d'une importance décisive pour les intérêts et les priorités des pays développés, et réduisent le champ d'action des politiques économiques des pays en développement dans des domaines clefs de l'industrialisation et du rattrapage économique. En termes qualitatifs, donc, et du point de vue du développement, les disciplines multilatérales semblent, dans le schéma actuel de la gouvernance économique mondiale, être d'une portée trop étroite dans la sphère des relations monétaires et financières internationales, mais d'une portée beaucoup trop large dans celle des échanges internationaux.

Cela tient au fait que la mondialisation des relations monétaires et financières ne s'est pas accompagnée d'une évolution aussi rapide des

règles et disciplines qui les régissent. Surtout, le système actuel manque d'arrangements institutionnels capables de faire respecter la discipline multilatérale relative aux taux de change. Jusqu'au début des années 70, les institutions de Bretton Woods obligeaient les banques centrales à intervenir sur le marché des changes pour maintenir les taux à l'intérieur d'une bande étroite et limiter les flux spéculatifs à court terme dont l'entre-deux guerres avait montré la nocivité. En définissant des fourchettes étroites, elles limitaient les possibilités qu'avaient les gouvernements de manipuler le taux de change de leur monnaie. Ces arrangements institutionnels maintenaient l'équilibre entre l'autonomie politique nationale d'une part et les disciplines multilatérales de l'autre. L'abandon d'une certaine autonomie monétaire formelle était compensé par la stabilité des marchés financiers et la visibilité des échanges internationaux et des décisions correspondantes en matière d'investissements en capital fixe.

Les Statuts du FMI prévoyaient des changements de parité en cas de déséquilibre fondamental du commerce international, afin que les États membres puissent prévenir ou corriger les déséquilibres de leur balance des paiements «sans recourir à des mesures préjudiciables à la prospérité nationale ou internationale» (art. I). Dans beaucoup de cas, ces mesures ont été soutenues par le financement approprié d'obligations internationales afin d'atténuer les contraintes de l'ajustement. Cependant, après la disparition du régime des changes de Bretton Woods, l'équilibre entre le financement et l'ajustement en cas de crise a progressivement disparu. Les liquidités mises à la disposition des pays en difficulté de paiement ont souvent été insuffisantes et le FMI a commencé d'imposer des exigences nombreuses en matière d'ajustement des politiques macroéconomiques, voire structurelles.

Aujourd'hui, le FMI ne peut intervenir dans la politique de change d'un pays que si celui-ci lui demande un soutien financier et se soumet donc aux conditions qu'il impose. La négociation des taux de change entre les devises les plus importantes se passe, quand elle a lieu, en dehors du FMI, le plus souvent lors des réunions du G-7 ou de pourparlers bilatéraux entre grands pays industrialisés. En fait,

l'institution chargée de promouvoir la stabilité des taux de change et de prévenir des déséquilibres excessifs et prolongés des balances des paiements est incapable d'imposer une discipline réelle aux politiques des pays qui affichent les déséquilibres externes les plus importants et dont la volatilité des taux de change exerce les effets les plus grands – et les plus néfastes – sur l'économie internationale. Le contrôle que le Fonds exerce sur les politiques se limite aux membres les plus pauvres qui ont besoin de faire appel à ses ressources parce qu'ils n'ont pas accès au financement privé et, à l'occasion, aux économies de marché émergentes qui font face à des perturbations sur les marchés financiers et à des crises financières. Il s'ensuit que l'essentiel des ajustements des déséquilibres externes se concentre sur un groupe de pays en développement et d'économies en transition, alors que la source de ces déséquilibres se trouve peut-être dans le monde développé.

L'absence de cadre financier opérant dans l'économie mondialisée appelle à adopter une attitude multilatérale nouvelle à l'égard de la gestion des prix les plus importants sur le plan international: les taux de change. Il faudrait qu'une institution nouvelle, ou une institution réformée, favorisant un système de taux de change stable pour rendre prévisible l'environnement du commerce, assure un traitement moins disparate à tous ses membres. Elle aurait pour mission principale de prévenir les crises financières systémiques en surveillant étroitement les déséquilibres commerciaux et des désalignements des taux de change dans le monde, dans les pays excédentaires comme dans les pays déficitaires. Avec sa fonction de surveillance déconnectée de ses décisions de prêt et confiée à une instance indépendante, la qualité, la légitimité et l'efficacité de cette institution n'en seraient que meilleures.

Le Secrétaire général de la CNUCED
(*Signé*) Supachai **Panitchpakdi**
