

**Rapport du Secrétaire général de la
CNUCED à la treizième session de la
Conférence des Nations Unies sur le
commerce et le développement**

**Mondialisation et développement: Vers des trajectoires de
développement durable et équitable**



Nations Unies

New York et Genève, 2011

Table des matières

	<i>Page</i>
Préface: Le monde à l'envers	3
A. La mondialisation financière n'est plus de mise.....	5
B. L'avenir n'est plus ce qu'il était	6
C. Le temps de la mondialisation au service du développement est venu	7
I. La mondialisation financière et ses limites	11
A. Introduction	11
B. Questions de développement	13
C. L'émergence de la mondialisation financière	16
1. Financiarisation	17
2. Croissance par endettement.....	21
3. Cycles, chocs et crises.....	27
D. Commerce, technologie et STN.....	30
E. Le développement en panne	39
F. Persistance de la crise	46
G. Chocs à venir	48
II. Rééquilibrer l'économie mondiale grâce à un développement durable et partagé.....	52
A. Introduction	52
B. Le développement partagé et le problème de l'investissement.....	53
C. Commerce, technologies et politique industrielle.....	61
D. L'État développementiste	66
E. De la protection sociale au développement équitable	70
F. Une nouvelle donne mondiale	76
1. Contrôler les activités financières	78
2. Orienter le commerce et l'investissement vers le développement	86
3. Gérer de nouvelles menaces.....	93
4. Gouvernance	96
G. Nouveaux partenariats dans le Sud.....	97
III. L'économie politique du développement.....	103
A. Vers un nouveau consensus sur le développement	104
B. Normes et valeurs	106
C. Le rôle de la CNUCED.....	108
Références.....	111

Préface: Le monde à l'envers

1. Dans mon rapport à la douzième session de la Conférence (TD/413), j'indiquais que malgré la croissance record enregistrée dans les cinq années précédentes, des risques et des vulnérabilités non négligeables menaçaient les perspectives de croissance et risquaient de compromettre les initiatives en faveur d'un partenariat mondial pour le développement plus équitable et plus efficace. En particulier, j'observais que faire «la part belle à la libéralisation des marchés et à la flexibilité des prix s'est révélé insuffisant face à la complexité des enjeux de cette nouvelle phase de la mondialisation».

2. À l'époque, j'allais à contre-courant de la pensée dominante. Malgré les nuages qui apparaissaient à l'horizon économique, notamment sur le marché immobilier des États-Unis, et les inquiétudes (étroitement liées) quant aux déséquilibres mondiaux, les prévisions étaient au beau fixe sur le front économique, soutenu par des fondamentaux du marché solides. D'ailleurs, au moment où j'écrivais, le Fonds monétaire international (FMI) était en train de relever ses projections concernant la croissance mondiale.

3. Rétrospectivement, je me rends compte qu'en fait mon rapport sous-estimait la gravité des déséquilibres mondiaux. La forte hausse des prix des produits alimentaires révélait déjà que l'économie internationale était détraquée. Les signaux de danger sont devenus évidents au cours de la Conférence de la CNUCED à Accra, époque où les prix des céréales, du soja et du riz étaient tous plus hauts que jamais. Dans les mois qui ont suivi, de nouvelles hausses ont provoqué des troubles politiques dans plusieurs pays. Il y avait lieu aussi de s'inquiéter du prix du pétrole, qui dépassait les 100 dollars le baril, provoquant la crainte de l'inflation et le risque de tension géopolitique.

4. La bulle financière a éclaté en août 2007, et la banqueroute de Northern Rock en février 2008 et Bear Stearns en mars 2008 a révélé des difficultés sérieuses sur les marchés financiers. Les inquiétudes concernant les prêts à risque dans l'immobilier des États-Unis se sont accentuées au milieu de 2008, mais c'est la faillite de la banque Lehman Brothers en septembre qui a déclenché une crise que peu de gens avaient prévue ou même crue possible, révélant toute la fragilité des finances mondiales. Le marché du crédit a été gelé et les bourses se sont effondrées. Des établissements financiers de premier plan ont fait faillite et beaucoup d'autres se sont tournés vers leur gouvernement pour demander une aide. Le mal s'est propagé à une vitesse stupéfiante, provoquant un vent de panique manifeste sur les marchés financiers et chez les décideurs.

5. La première leçon à tirer de la crise est qu'il est aussi inefficace que coûteux de laisser les marchés se réguler eux-mêmes. Le sauvetage d'établissements financiers a déjà coûté des centaines de milliards de dollars et malgré des mesures budgétaires et monétaires sans précédent, le monde a connu sa première vraie récession depuis la Grande Dépression. On estime à 10 % la perte subie par la production mondiale entre 2008 et 2010 et des dizaines de millions d'emplois ont été détruits. D'après les estimations de l'Organisation internationale du Travail (OIT), il y aurait aujourd'hui 200 millions de chômeurs sur la planète. L'effet de la crise a été ressenti jusque dans les communautés qui n'avaient enregistré que peu d'amélioration dans les années de haute conjoncture: par suite de la crise, la population vivant dans l'extrême pauvreté a connu une augmentation de l'ordre de 50 à 100 millions de personnes.

6. Une deuxième leçon est à tirer de la crise: lorsqu'un grand nombre d'économies s'effondrent de façon aussi spectaculaire, c'est qu'il devait y avoir des faiblesses et des fragilités que les dirigeants ignoraient ou négligeaient. Nul ne conteste le pouvoir créateur des forces du marché, mais la recherche de gains rapides dans le secteur privé peut entraîner une insuffisance d'investissements productifs dont les bénéfices sont concentrés

entre les mains d'un petit nombre de nantis. Le risque est particulièrement aigu lorsque les marchés financiers se désolidarisent de l'économie réelle, subordonnant la création de richesses à l'accumulation rapide de l'endettement et à la valorisation du capital plutôt qu'à une amélioration régulière de la productivité et des revenus, et canalisant l'innovation vers l'ingénierie financière plutôt que vers le progrès technique. Une stratégie de croissance comme celle-là risque de n'être ni stable ni équitable.

7. La troisième leçon à tirer est que lorsque tout finit effectivement par s'effondrer, l'État demeure la seule institution capable de mobiliser les ressources nécessaires pour faire face à des menaces systémiques et de grande envergure. L'idée que l'État-nation était devenu pratiquement inutile dans un monde sans frontière n'a jamais été bien raisonnable. Étant donné que l'État est essentiel pour établir un contrat social solidaire et renforcer la politique participative, il est imprudent autant que vain d'en réduire ou d'en court-circuiter le rôle dans la gestion du développement économique et du changement. La tendance la plus inquiétante de ces dernières années est l'influence grandissante des marchés financiers qui assujettissent l'action des pouvoirs publics et les ressources publiques à leurs besoins et intérêts propres, ce qui a amené un ancien économiste du FMI à mettre en garde contre un «coup d'État masqué», y compris dans la période de l'après-crise.

8. Même depuis qu'un début de reprise s'est dessiné, les déséquilibres qui avaient surgi pendant la précédente période faste, surtout dans les pays avancés, se sont révélés très difficiles à corriger. Le surendettement privé demeure un frein au progrès dans bien des pays, tandis que le renflouement des banques et la récession ont eu pour effet conjugué de creuser les déficits publics, de déclencher une crise de la dette souveraine dans certains pays et de bloquer la reprise dans d'autres. Partout, la création d'emplois reste à la traîne, soulevant la menace de la croissance du chômage et le spectre du protectionnisme. Il y a donc une quatrième leçon à tirer de la crise, à savoir que dans un monde interdépendant, on ne peut pas attendre des pays qu'ils affrontent seuls des menaces et des déséquilibres déstabilisateurs. Or, aujourd'hui, aucune stratégie de rééquilibrage rationnelle ne s'est concrétisée à l'échelle multilatérale. La réaction initiale aux crises alimentaire et financière a été rapide, des ressources appréciables ont été engagées sur les deux fronts, la coordination des interventions publiques s'est améliorée et les vellétés de protectionnisme sont pour le moment jugulées. En revanche, les réformes requises pour prévenir le retour de la crise tardent à venir. Dans la période de transition, la charge de l'ajustement a été reportée sur le budget de l'État, déjà très sollicité, et les budgets des ménages très serrés, avec les menaces grandissantes qui en résultent pour la paix et la stabilité sociales.

9. Ni le FMI ni la Banque mondiale, qui ont abandonné leur vocation initiale pour succomber aux charmes tentateurs de marchés financiers dépourvus de règles, n'ont été capables de construire après la crise une vision de l'économie mondiale qui soit compatible avec le changement des réalités économique et politique. Cette carence fait ressortir une faiblesse plus grande encore de la gouvernance mondiale. Le Cycle de développement de Doha aura bientôt dix ans, et il n'est pas encore achevé comme il avait été initialement prévu. Les progrès en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre sont au point mort parce qu'on n'a pas réussi à s'entendre sur un accord complet à Copenhague. Avant même la dernière crise, le maintien des objectifs du Millénaire pour le développement sur les rails était laborieux: il est aujourd'hui peu probable qu'on parvienne à les atteindre d'ici à 2015. Un phénomène est très révélateur: à l'époque où la conjoncture économique était meilleure, on n'a jamais pu trouver ne serait-ce qu'une fraction des ressources consacrées au sauvetage d'établissements financiers jugés «trop gros pour faire faillite» pour financer le développement socioéconomique, la construction d'infrastructures et la protection sociale ou pour relever les défis de l'écologie.

A. La mondialisation financière n'est plus de mise

10. C'est aujourd'hui un lieu commun de considérer cette évolution comme faisant partie des inévitables vicissitudes d'un monde qui s'achemine vers une économie internationale sans frontière et comme étant le prix à payer pour le gain d'efficacité et de dynamisme apporté par les forces du marché. Cette manière de voir exige une grande confiance dans la logique d'un fonctionnement idéal des marchés. En réalité, on a assisté dans les trente dernières années à un ralentissement persistant de la croissance, à une diminution de l'utilité des investissements dans bien des pays et à une nette montée de l'inégalité de revenus presque partout. Par ailleurs, décrire l'économie mondiale comme étant un système naturel doté d'une logique propre c'est négliger les choix stratégiques sur lesquels elle repose.

11. La déréglementation générale du secteur financier dans les pays avancés, le démantèlement du contrôle des activités financières transfrontière et la multiplication des mouvements de capitaux qui en est résulté ont marqué une rupture radicale avec la politique internationale de l'après-guerre. La montée en puissance des intérêts financiers a affaibli les freins et contrepois qui contribuaient auparavant à canaliser les forces du marché vers le type d'activités créatives et productives nécessaires à la croissance à long terme et elle a encouragé au contraire des comportements à courte vue et parfois destructeurs de la part des banques, des entreprises et des ménages. Ce genre de comportement procédait de l'hypothèse de l'efficacité du marché qui poussait au désengagement des pouvoirs publics dans toutes les situations économiques et pour tous les problèmes de l'économie.

12. La crise a fait justice de l'idée qu'il existe une solution universelle. Elle a porté un rude coup à l'orgueil des pays développés et à l'idée que les catastrophes économiques ne frappent que les pays en développement à cause de la faiblesse de leurs institutions, de leur corruption et de leur gabegie. Dominique Strauss-Kahn, ex-Directeur du FMI, concluait à juste titre que les événements intervenus depuis 2008 avaient «bouleversé les fondements intellectuels de l'ordre économique mondial des vingt-cinq dernières années» et ébranlé la croyance à des remèdes simplistes pour résoudre des problèmes de développement complexes.

13. Depuis les premières années 90, à contre-courant de la doctrine économique classique, la CNUCED fait valoir que la libéralisation prématurée des courants d'échanges et de capitaux comporte des risques non négligeables, qu'elle n'apporte que des avantages et qu'il est indispensable d'envisager une approche plus pragmatique de la stratégie de développement. En 1993, la CNUCED avait annoncé l'apparition d'une crise financière au Mexique, en 1995 nous avons signalé le risque systémique qu'impliquait la croissance du marché des produits dérivés et en 1997 non seulement nous étions conscients des dangers d'une libéralisation financière trop rapide en Asie de l'Est mais nous annoncions que la conjugaison de chocs répétés et d'inégalités croissantes pouvait entraîner un rejet de la mondialisation. Nous avons toujours dit que, face à des mouvements de capitaux sauvages et de grande ampleur, ni des taux de change fixes ni des taux de change variables ne pouvaient assurer la stabilité macroéconomique nécessaire à une forte croissance et que le contrôle des capitaux devait être un élément permanent de l'action des pouvoirs publics. Nous avons averti qu'en s'attachant exagérément à lutter contre l'inflation on risquait d'alimenter des cycles néfastes d'expansion-récession, surtout dans les pays en développement, et nous préconisions au contraire une plus grande marge de manœuvre budgétaire et une approche plus rationnelle de la gestion de la demande. Dans les dernières décennies, nous n'avons cessé d'affirmer que l'accumulation des dettes publique et privée entretenait des déséquilibres intolérables à l'échelle des ménages, des pays et du monde, et que les «plans de sauvetage» n'étaient ni efficaces ni souhaitables. En 2008, nous avons dit que la financiarisation des marchés présentant un intérêt stratégique pour les pays en développement avait atteint une ampleur dangereuse et qu'elle avait acquis une influence

plus grande sur le commerce et le développement que les fondamentaux de l'économie réelle.

14. Vu tout ce qui précède, j'ai choisi l'expression mondialisation financière pour caractériser le schéma dominant de relations économiques internationales de ces trente dernières années. Il s'agit de faire comprendre que la déréglementation financière, les initiatives concertées pour ouvrir le compte de capitaux et l'augmentation rapide des courants internationaux de capitaux sont les principales forces qui ont gouverné l'intégration économique depuis l'effondrement du système de Bretton Woods. Les marchés et les établissements financiers sont devenus les maîtres et non plus les serviteurs de l'économie réelle, faussant le commerce et les investissements, accentuant les inégalités et faisant peser une menace systémique sur la stabilité économique.

15. La dernière crise est un nouvel élément qui nous rappelle que la mondialisation financière est un projet politique et qu'il est donc légitime de la soumettre à un débat. Jusqu'à présent, on s'est contenté principalement de réagir au gré des circonstances, par des mesures ponctuelles pour atténuer les dommages causés par les chocs économiques, des partenariats informels pour faire face aux déséquilibres mondiaux et des alliances improvisées pour réclamer une meilleure transparence des marchés. Et l'on a enregistré quelques progrès: le G-20 a ajouté un niveau de coordination mieux ciblé dans l'économie internationale et il a contribué à pousser les institutions financières multilatérales vers des structures de gouvernance (un peu) plus représentatives et (un peu) moins de dogmatisme dans la prestation de conseils. Néanmoins, des divergences de vues sont apparues dans les pays avancés quant à la manière de réformer le système et l'on observe des signes alarmants de retour au statu quo. D'ailleurs, le secteur financier est déjà revenu à beaucoup de ses anciennes pratiques, alors que les finances publiques se détériorent et que la reprise marque le pas. Les mesures d'austérité sont de nouveau à l'ordre du jour et la résistance à la réglementation financière a commencé sérieusement.

B. L'avenir n'est plus ce qu'il était

16. L'argent et les finances dominent le discours politique et font la une des journaux, mais il existe d'autres tendances importantes qui influencent les perspectives de développement. Peu de temps après la douzième session de la Conférence à Accra, l'ONU a conclu que notre planète était devenue véritablement urbaine, la moitié de la population mondiale vivant dans des villes, proportion qui devrait passer à plus de 60 % d'ici à 2030. L'urbanisation a été longtemps considérée comme une tendance progressive, étroitement liée à une série de processus cumulatifs qui amélioreraient le bien-être économique et social. Or cette relation n'est pas automatique et des difficultés considérables nous attendent. L'urbanisation rapide, une désindustrialisation prématurée et un secteur public affaibli conduisent à s'interroger sur l'affaiblissement des classes moyennes et, chose plus grave, une «planète de bidonvilles». Là où ces tendances se sont heurtées aux ambitions d'une population jeune, les frustrations économiques ont dégénéré en agitation politique, comme on l'a vu récemment en Afrique du Nord.

17. Il serait tout aussi erroné de négliger les problèmes de l'environnement, en particulier ce que le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-HABITAT) a appelé la «collision fatale» entre l'urbanisation et les changements climatiques. Il est largement admis que le réchauffement de la planète est le résultat indésirable (et dont on ne connaît pas le prix) du développement des économies avancées d'aujourd'hui. La solution du problème exige une riposte mondiale qui ouvre une nouvelle trajectoire économique sans compromettre les objectifs de développement actuels. Il s'agira de trouver des solutions à faible émission de carbone et à forte croissance centrées sur de nouvelles technologies pouvant apporter un approvisionnement suffisant en énergie et des

revenus croissants à une population mondiale en augmentation, en réduisant beaucoup les émissions de gaz à effet de serre. Une politique d'investissement énergétique, avec transfert suffisant de ressources financières et de technologie en provenance des pays riches, est indispensable à ce rééquilibrage et montre le caractère interdépendant des défis qui se posent à la communauté internationale. Or jusqu'à présent, les encouragements économiques nécessaires, la volonté politique et des partenariats appropriés brillent par leur absence.

18. L'apparition de nouveaux pôles de croissance dans le Sud annonce un changement notable dans le paysage économique et politique du monde. La Chine est déjà la deuxième économie de la planète et son premier exportateur. L'Inde enregistre déjà deux décennies de forte croissance et elle ne cesse de se hisser de plus en plus haut dans l'échelle des exportations. Dans d'autres grands pays en développement comme le Brésil et l'Indonésie, la croissance a pris de la vitesse dans la deuxième moitié de la décennie écoulée. Depuis la Conférence d'Accra, la part des pays en développement dans le revenu mondial a augmenté de plus de trois points de pourcentage, passant à 30 %. Les schémas de commerce et d'investissement se sont modifiés en conséquence, des alliances et des groupements politiques nouveaux sont apparus, indiquant qu'un nouvel ordre mondial se dessine.

19. La résilience à la crise et le rebond après la crise, dans certaines régions en développement, marquent incontestablement une rupture importante avec le passé et ont fait naître l'espoir d'une période prolongée de convergence économique. La CNUCED a toujours considéré le Sud émergent comme étant la clef d'une économie mondiale plus équilibrée, mais une certaine prudence s'impose. Jusqu'à présent, le changement a été inégal, avec de grandes différences entre les régions en développement et entre les pays; beaucoup des pays les moins avancés (PMA) ont vu l'écart de revenu avec les autres pays se creuser dans les vingt dernières années, ce qui donne à penser que les relations économiques restent influencées par la polarisation. Par ailleurs, beaucoup de marchés émergents demeurent tributaires des économies dominantes et vulnérables aux changements politiques et économiques de ces dernières. Il faudra surveiller de près l'impact de la crise de la dette du Nord sur les pays en développement. Le Sud émergent est encore un organisme en gestation et il aura besoin de nouvelles formes de coopération et de partenariat pour consolider les acquis récents et relever les défis à venir.

C. Le temps de la mondialisation au service du développement est venu

20. Dans la situation de l'entre-deux-guerres en Europe, caractérisée par l'insécurité économique et les tensions politiques, John Maynard Keynes avait appelé à la conception «de nouvelles politiques et de nouveaux instruments pour adapter et contrôler le fonctionnement des forces économiques, de façon qu'elles ne compromettent pas de façon intolérable le concept contemporain de ce qui est convenable dans l'intérêt de la stabilité sociale et de la justice sociale». Une nouvelle donne avait fini par émerger, mais seulement après que des comportements favorables à l'immobilisme aient laissé dans leur sillage des troubles monétaires, des ressources gaspillées et des communautés disloquées. Le paysage de l'économie mondiale d'aujourd'hui présente des analogies troublantes avec les années de l'entre-deux-guerres; comme à cette époque, ni les solutions de fortune ni le retour au statu quo ne remettront le train sur les rails. Il s'agit de rééquilibrer les économies lorsqu'il en est encore temps et d'une manière durable et équitable.

21. Cette fois-ci, le rééquilibrage exigera une nouvelle donne mondiale qui puisse hisser tout le monde sur le pont, dans les pays développés comme dans les pays en développement. Il y a une vérité évidente, c'est que les gens partout désirent à peu près la même chose: un emploi décent, la sécurité d'un toit, un environnement sûr, un meilleur avenir pour leurs enfants et un gouvernement qui les écoute et qui répond à leurs

préoccupations. La CNUCED a toujours préconisé un arsenal de mesures de politique générale et de réformes institutionnelles, sur les plans national et international, pour soutenir l'élévation du niveau de vie des pays en développement, construire leur résilience face aux chocs extérieurs et les aider à s'intégrer de façon équilibrée dans l'économie mondiale. La difficulté, comme je l'ai dit dans mon rapport à la douzième session de la Conférence, consiste moins dans l'obtention du «juste prix» que dans le «développement juste», grâce à une approche pragmatique, dynamique et solidaire de la politique macroéconomique, commerciale et industrielle.

22. La tâche urgente qui s'impose désormais aux décideurs, autant sur le plan international que sur le plan national, est de trouver la bonne combinaison de mesures de relance, de redistribution et de réglementation. J'ai choisi l'expression mondialisation au service du développement pour désigner les principes, les priorités et les politiques qu'il faut appliquer pour transformer une ébauche de reprise en un avenir solidaire et durable.

23. Pour commencer, il convient de réformer le système financier. Avant la crise déjà, il était clair qu'un développement stable et solidaire était incompatible avec la spéculation sur les marchés, les cycles d'expansion-récession et les programmes d'austérité auxquels ils conduisent invariablement. Il est significatif que les pays émergents du Sud qui ont réussi ont, en grande partie, mené une politique qui évitait ces écueils. Le secteur financier doit revenir à sa fonction première qui est de garantir la sécurité de l'épargne et de mobiliser des ressources pour les investissements productifs. Par ailleurs, des réformes sont nécessaires pour remplacer des mouvements de capitaux sauvages et opportunistes par un financement prévisible et à long terme du développement, afin de rétablir la stabilité des marchés monétaires et de soutenir des ajustements macroéconomiques propices à l'expansion. La surveillance et la réglementation devront être renforcées à tous les niveaux et il faudra peut-être envisager de nouveaux mécanismes institutionnels. En particulier, la coopération financière régionale aura, malgré les difficultés actuelles de l'eurozone, un rôle bien plus grand à jouer dans une architecture internationale rééquilibrée.

24. La stabilité des mécanismes monétaires et financiers est une condition préalable pour mettre le commerce et l'investissement au service d'une croissance et d'un développement qui ne laissent personne de côté. Or le rééquilibrage exige que les ressources, notamment financières, soient acheminées vers les activités productives qui conviennent. Pour beaucoup de pays en développement, le développement industriel demeure une priorité parce qu'il donne la possibilité de relever la productivité et les revenus et de tirer le meilleur parti du commerce international. Toutefois, une approche sectorielle plus large, mettant notamment l'accent sur le secteur primaire dans beaucoup de PMA, est nécessaire pour que les mesures visant à diversifier l'économie soient compatibles avec la création d'emplois, la sécurité de l'approvisionnement alimentaire et énergétique et une riposte efficace au défi des changements climatiques.

25. Le discours sur «le choix des gagnants» a été conforté de façon inattendue par la crise, mais la vraie difficulté est de faire en sorte que la politique industrielle, au sens large, soit bien articulée avec les autres mesures nécessaires pour tracer des chemins de développement solidaire. Étant donné que les économies diversifiées sont la pièce maîtresse d'un système commercial dynamique, il est indispensable de s'appuyer sur des politiques et des règles commerciales rationnelles, à tous les niveaux. C'est en résolvant le dilemme entre les accords régionaux de commerce et d'investissement actuels et l'élaboration de formes plus fécondes d'intégration entre pays voisins que les pays en développement pourront avancer. On peut aussi envisager de nouvelles règles mondiales dans les domaines présentant un intérêt particulier pour ces pays, y compris dans celui des marchés de produits de base et du transfert de technologie.

26. Un programme de développement solidaire ne peut pas reposer sur l'économie seulement. Dans la mondialisation financière, les tensions et les fardeaux des marchés non réglementés n'ont été que trop souvent reportés sur les particuliers et les ménages et, dans les pays qui possèdent un régime de protection sociale, sur le budget de l'État. Dans bien des cas, l'augmentation sans précédent des inégalités de revenus est allée de pair avec l'insuffisance du financement des services publics et la montée de l'endettement des ménages. Il en est résulté un coût énorme pour la sécurité économique et la cohésion sociale. Même lorsque la croissance s'est accélérée, comme elle l'a fait dans beaucoup de pays en développement entre 2002 et 2008, trop de gens ont été laissés pour compte. Une économie équilibrée exige un pacte social solide, lequel exige à son tour toute une gamme de politiques sociales universelles et ciblées, bien adaptée à la situation, afin que les bénéfices de la croissance soient largement répartis et que ses risques soient équitablement partagés.

27. La crise a confirmé que la CNUCED avait raison d'insister depuis longtemps sur l'importance d'une marge de manœuvre politique, dont on ne saurait sous-estimer le rôle dans la construction de modalités de développement nouvelles et plus solidaires. En effet, les gouvernements doivent, particulièrement, mais pas uniquement, dans les pays en développement, remédier aux carences du marché, promouvoir la collaboration entre les entreprises dans le domaine de l'investissement à long terme, gérer l'intégration dans l'économie mondiale et faire en sorte que les avantages de cette action soient équitablement partagés. À cette fin, l'État doit construire une vision cohérente et solidaire du développement et forger une puissante alliance avec différents groupes d'intérêt afin de mieux gérer les conflits et les compromis que le changement apporte inévitablement. L'efficacité est subordonnée aussi à une approche plus intégrée de la stratégie, qui non seulement établisse un lien entre les politiques macroéconomique, sectorielle, commerciale et financière à l'appui de la croissance et du développement, mais aussi qui associe entre elles les politiques économique, environnementale et sociale, débouchant sur des résultats durables dans l'intérêt de tous. C'est pourquoi, dans le présent rapport, je souligne le rôle déterminant de l'État développementiste dans la construction de trajectoires de croissance équilibrée dans une économie où la mobilisation et l'affectation des ressources reposent sur les forces du marché.

28. Cela ne veut pas dire que l'État ne se trompe jamais. En effet, le sens des responsabilités, la transparence et le respect de la légalité sont tout aussi importants pour légitimer l'action de l'État qu'ils le sont pour donner assez de stabilité aux marchés. Toutefois, lorsque l'on compare les cas de réussite, de l'Amérique du Nord à la Scandinavie et à l'Asie de l'Est, on constate que l'économie de marché peut fonctionner dans des conditions sociales et politiques très diverses et que, mis à part quelques principes fondamentaux, il n'existe pas de modèle unique de relation entre l'État et le marché que l'on puisse imiter. Chaque pays doit pouvoir faire ses expériences et découvrir quelle configuration d'institutions et de gouvernance fonctionne le mieux dans sa situation et conformément aux attentes de sa population.

29. La responsabilité du choix des politiques de nature à garantir un avenir prospère, juste et stable incombe en grande partie aux gouvernements, aux institutions et à la population d'un pays. Néanmoins, dans notre monde interdépendant, une économie mondiale plus sûre et plus solidaire exige une autorité internationale forte et implique une responsabilité collective. Il faut donner une réponse à des questions épineuses quant au point de savoir si les arrangements actuels peuvent contribuer à trouver des substituts légitimes à la mondialisation financière qui favorisent l'intégration sociale et quant aux structures de gouvernance aptes à soutenir la mondialisation au service du développement. La treizième session de la Conférence à Doha est l'occasion pour la communauté internationale d'avoir un débat franc, ouvert et fécond sur cette problématique.

30. Le présent rapport est divisé en trois parties. La première décrit quelques-unes des principales caractéristiques de la mondialisation financière et montre que les résultats en ont été beaucoup plus inégaux, instables et inéquitables que ce que prétendaient ou escomptaient ses défenseurs. Elle montre également une incapacité systémique de créer l'environnement économique nécessaire pour promouvoir des investissements productifs et l'emploi. Cela conduit toutefois à se demander pourquoi certains pays ont pu connaître une croissance vigoureuse au cours des deux ou trois dernières décennies; des explications à cette situation sont avancées de même que les enseignements que l'on peut en tirer.

31. La deuxième partie présente les grandes lignes d'un programme de rééquilibrage en vue d'un développement durable et équitable. Il est proposé une stratégie en trois points, axée sur: a) la mise en place d'États développementistes capables de mobiliser les ressources intérieures, de renforcer les capacités productives et d'assurer une répartition équitable des gains; b) la création de structures multilatérales plus solides capables d'apporter des réponses collectives aux problèmes auxquels les pays seront confrontés dans les années à venir, s'agissant notamment de reréglementer la sphère financière et de promouvoir les investissements nécessaires face aux enjeux des changements climatiques; et c) le renforcement des liens régionaux, y compris à travers la coopération Sud-Sud, afin de renforcer la stabilité et de dégager de nouvelles perspectives de croissance.

32. Dans la dernière partie, on verra que ce rééquilibrage va bien au-delà d'un simple remodelage technocratique. Une véritable rupture par rapport à l'idéologie fondamentaliste qui sous-tend la mondialisation financière impliquera un changement des attitudes et l'adoption d'une nouvelle éthique et de nouvelles valeurs. Le présent rapport insiste donc sur l'importance d'un programme normatif conçu comme un élément à part entière du vaste rééquilibrage que suppose le passage à une mondialisation au service du développement.

I. La mondialisation financière et ses limites

A. Introduction

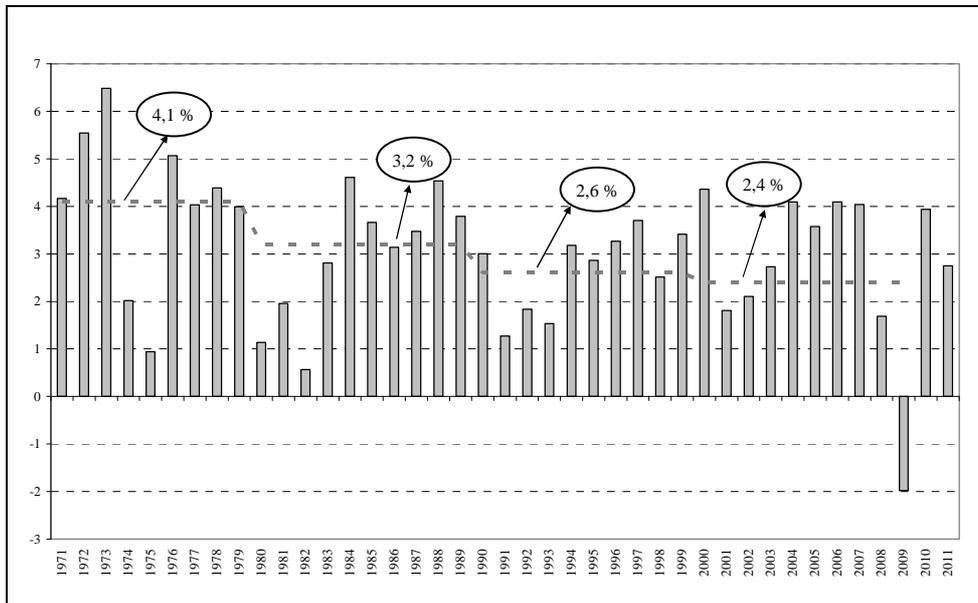
33. L'économie politique libérale associe traditionnellement l'expansion du commerce à la prospérité économique, à la liberté individuelle et à la capacité de limiter toute extension abusive du pouvoir étatique. La théorie néoclassique a voulu montrer, équations mathématiques à l'appui, comment des marchés de biens, d'actifs et de facteurs de production totalement déréglementés pouvaient engendrer gains d'efficacité et stabilité macroéconomique, en établissant un lien entre les prix relatifs et les raretés globales. Les tenants de la mondialisation néolibérale ont souvent fait valoir que ces forces, combinées au progrès des technologies de l'information et de la communication, avaient propulsé l'économie mondiale dans la voie d'un monde sans frontières, et que les décideurs, en particulier dans les pays en développement, ne devaient pas essayer de s'opposer à ce tournant historique: d'après la logique économique classique, ces pays seraient les principaux gagnants dans un «monde plus plat»¹.

34. L'expansion du commerce et les progrès des technologies de l'information et de la communication ont certainement joué un rôle important dans l'évolution du monde – interconnexion et constitution d'un «village planétaire» – au cours des trente dernières années. Mais ces éléments avaient aussi caractérisé l'ère d'après-guerre d'un capitalisme de marché réglementé. En revanche, les principaux moteurs des récentes transformations économiques ont été les marchés financiers et un environnement général favorable à la finance, les avocats de la libéralisation financière et de la libéralisation du compte de capital faisant valoir qu'il en résulterait une hausse de l'épargne intérieure, une amélioration de la répartition des ressources et davantage d'investissements productifs, en particulier dans les pays en développement manquant de capitaux². En dépit de ces ambitieuses promesses, les bienfaits de la mondialisation financière, pour la plupart des pays et des communautés, ont été loin de répondre aux attentes. La croissance mondiale s'est ralentie ces dernières décennies (fig. 1), est devenue moins équilibrée et a été fréquemment ponctuée de crises. Ces crises ont été particulièrement fréquentes dans le monde en développement (fig. 2), mais elles sont aussi devenues de plus en plus fortes dans les pays avancés, culminant avec la plus grave récession économique depuis la Grande Dépression.

¹ Dans une déclaration devant la Conférence du Parti travailliste en 2005, le Premier Ministre britannique de l'époque, Tony Blair, a ainsi résumé la conception traditionnelle de la mondialisation lorsqu'il s'en est pris à ceux qui voulaient en débattre: «Vous pourriez tout aussi bien débattre pour savoir si l'automne doit venir après l'été. Ils n'en débattent pas en Chine ou en Inde. Ils jouent à fond la carte de la mondialisation, et cela transformera leur vie et la nôtre... Dans cette ère de mondialisation rapide, tout le monde sait ce qui marche – une économie libérale ouverte, déterminée à rester compétitive. Le monde nouveau récompense ceux qui l'acceptent.». Pour le texte intégral de cette déclaration, voir http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/4287370.stm. À un niveau plus technique, le débat sur la mondialisation concerne les liens entre convergence et ouverture économiques; voir *Rapport sur le commerce et le développement, 1997* et Rodrik (2011b).

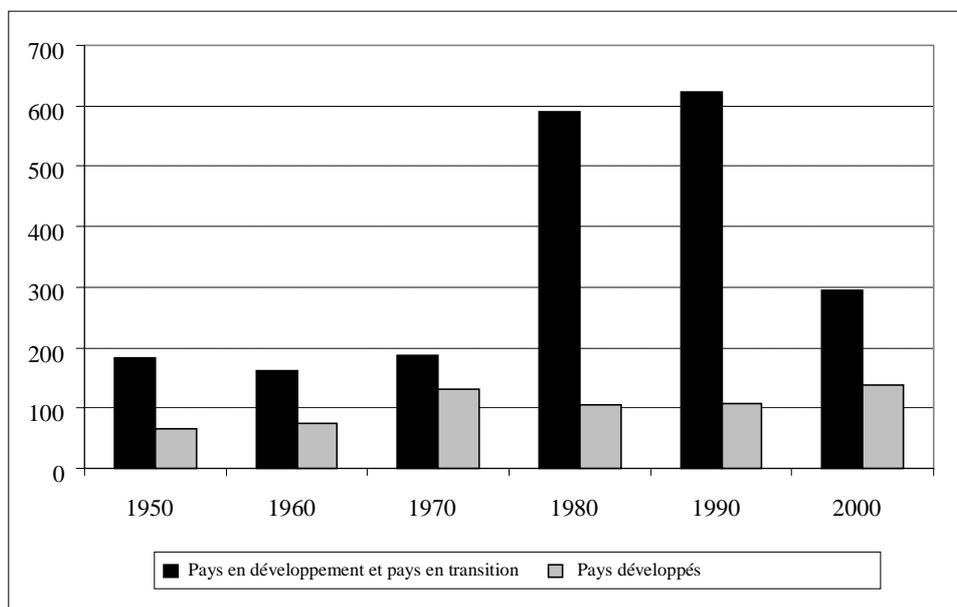
² Voir Mishkin (2006) pour une analyse classique. Dans ce qui suit, la libéralisation financière intérieure englobe l'élimination des mesures de contrôle touchant les taux d'intérêt, des mesures de contrôle du crédit et des restrictions appliquées aux dépôts en devises, ainsi que la libéralisation des marchés boursiers pour permettre aux investisseurs étrangers d'acheter et de vendre des valeurs et sans restriction. La libéralisation du compte de capital renvoie à l'unification du taux de change et à l'élimination des mesures de réglementation appliquées aux sorties de capitaux et aux emprunts extérieurs par les institutions financières et les sociétés non financières.

Figure 1
Ralentissement de la croissance économique mondiale, 1971-2011
 (Moyenne annuelle et décennale, en pourcentage)



Source: Secrétariat de la CNUCED, d'après UNCTADStat. Pour 2011, prévisions de la CNUCED.

Figure 2
Nombre de crises financières, 1950-2009



Source: Secrétariat de la CNUCED, d'après Reinhart et Rogoff (2011).

Note: Par crises financières on entend les crises bancaires, les crises monétaires, les crises de défaut de paiement intérieur (ou restructuration), les crises de défaut de paiement extérieur (ou restructuration) et les crises boursières.

35. La première partie du présent rapport est consacrée à l'avènement de la mondialisation financière et à son double héritage. D'une part, cette mondialisation a engendré des déséquilibres, des instabilités et des inégalités qui ont porté atteinte aux perspectives de développement et qui doivent être traités systématiquement à tous les niveaux pour que puissent apparaître des modes de développement plus équitables. D'autre part, de nouveaux pôles de croissance sont apparus dans les pays du Sud, qui ont su résister à la crise. Paradoxalement, la raison en est que ces pôles de croissance ont été capables de s'opposer à l'application de nombreuses politiques et de nombreux principes sous-tendant la mondialisation financière.

B. Questions de développement

36. Après la Seconde Guerre mondiale, les gouvernements des pays avancés ont considéré que des politiques expansionnistes équilibrés et coordonnées, un accroissement de la fourniture de biens et services publics et des mécanismes multilatéraux bien conçus en matière de commerce et de financement constituaient le meilleur moyen de garantir la stabilité intérieure et d'empêcher les gaspillages et les destructions des années de l'entre-deux-guerres (*Rapport sur le commerce et le développement, 2004*). Ce consensus a conduit à mettre en place tout un ensemble d'instruments pour atteindre ces objectifs, allant de la planification indicative à la gestion de la demande globale en passant par une libéralisation commerciale progressive et des mesures de contrôle des mouvements de capitaux relativement strictes. Ces outils ont permis aux autorités de gérer les finances publiques de façon contracyclique, de cibler leur appui au secteur industriel, et d'orienter le crédit en fonction des objectifs de la politique intérieure, tandis que les accords internationaux autorisaient des ajustements mesurés en cas de difficultés de balance des paiements et empêchaient l'accumulation de risques systémiques. Il en a résulté une période de croissance sans précédent, stimulée par l'investissement et un progrès technologique rapide, souvent liée à une vigoureuse demande d'exportation et sous-tendue par le plein-emploi et des salaires en hausse continue.

37. Ces conditions ont constitué un environnement favorable à la croissance et au développement dans les pays pauvres, dont beaucoup ont accédé à l'indépendance politique au cours de ces années. Les pays en développement ont toutefois été confrontés à des difficultés additionnelles au cours de cette période en raison de leurs faibles niveaux de revenu, de capacités productives limitées, de leur dépendance à l'égard des importations, de leur retard technologique et de divers handicaps institutionnels – souvent hérités de la période coloniale. Ces difficultés avaient été négligées dans la conception initiale du système commercial et financier d'après guerre, et les mécanismes internationaux existants étaient incapables de combler l'écart qui se creusait entre ces pays et les pays avancés. En particulier, aucune institution internationale n'était chargée de veiller à la stabilisation des prix des produits de base, tandis que la promotion de la coopération pour le développement était ajoutée après coup aux objectifs de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement³.

³ Alors que la charte initiale d'une future organisation internationale du commerce prévoyait un mandat plus ambitieux associant commerce, questions macroéconomiques et questions de politique financière, le système réglementé de négociations commerciales en vue d'éliminer les accords bilatéraux discriminatoires grâce à l'application d'un traitement de la nation la plus favorisée sans restrictions est tout ce qui a survécu sous la forme de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Parallèlement, le Plan Marshall constituait une approche ambitieuse de la coopération pour le développement, mais il n'a pas duré au-delà du redressement de l'Europe occidentale.

38. De nombreux pays en développement ont quand même pu adopter des stratégies dites de la «grande poussée» pour essayer de parvenir à une croissance économique rapide, et la croissance s'est accélérée dans le monde en développement (tableau 1). Dans certains cas (par exemple, les «tigres» d'Asie de l'Est), ces stratégies étaient fortement axées sur l'exportation, tandis que dans d'autres cas (par exemple, en Amérique latine et dans la plupart des pays africains nouvellement indépendants), elles étaient associées à une industrialisation de remplacement des importations ou à une planification de type soviétique. En dépit de conditions initiales variables, les problèmes communs posés par une croissance de rattrapage dans les pays en développement ont contribué à orienter les débats initiaux sur des mesures internationales permettant de soutenir une croissance plus rapide grâce à l'apport de financements à long terme et de devises⁴. Si l'on considère les trois dernières décennies, il est évident que, en dépit de leurs défauts et de leurs limites, ces stratégies ont permis d'obtenir des résultats souvent impressionnants⁵.

Tableau 1

Croissance annuelle moyenne par habitant, par région, 1950-2010 (PPP)

Année	Monde	Pays développés	Pays en développement	Asie du Sud	Asie de l'Est	Asie du Sud-Est	Amérique latine	Moyen-Orient	Afrique subsaharienne	Pays en transition
1951-1959	2,6	3,3	2,7	1,3	4,8	2,5	2,1	2,8	1,7	3,1
1960-1969	3,4	4,7	2,6	2,0	1,5	2,1	2,7	4,4	2,0	4,1
1970-1979	2,4	3,1	3,6	0,7	5,3	4,6	3,6	4,8	0,9	2,7
1980-1989	1,6	2,5	2,2	3,8	6,6	3,1	-0,4	-1,3	-1,2	0,8
1990-1999	1,9	2,0	3,2	3,9	6,0	3,6	1,3	1,6	-0,7	-4,2
2000-2009	2,9	1,1	5,8	5,6	10,2	4,2	2,0	2,8	3,4	6,0
2010	4,1	2,0	6,3	6,0	9,0	5,6	4,4	3,1	2,9	3,8
Pour mémoire										
2000-2008	3,3	1,7	6,1	5,7	10,6	4,7	2,6	3,2	3,7	7,5

Source: The Conference Board (2011). Total Economy Database. Janvier. Voir <http://www.conference-board.org/data/economydatabase/>.

⁴ Dans les discussions relatives à la création d'une Organisation internationale du commerce, une nette distinction avait été faite entre le financement requis pour faire face à des déséquilibres créés par des besoins de développement à long terme et la fourniture des liquidités nécessaires pour faire face à des déséquilibres cycliques à court terme des paiements internationaux. L'idée a été reprise une décennie plus tard à l'occasion d'un débat sur la création d'un fonds spécial des Nations Unies pour le développement économique, mais c'est finalement une «Association internationale de développement» (IDA) qui a été ajoutée à la Banque mondiale. Toutefois, le premier programme global a été énoncé par Raúl Prebisch dans son rapport à la première session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, intitulé «Vers une nouvelle politique commerciale en vue du développement», où il était reconnu que le commerce et le financement devaient être considérés comme des «éléments interdépendants» gérés dans un cadre directif intégré conçu pour soutenir la croissance et le changement structurel et étayé par une coopération internationale appropriée. Voir Toye et Toye (2004) pour une analyse utile des origines intellectuelles et politiques du programme de la CNUCED et de son évolution.

⁵ D'après le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU (2006: 11), dans les années 1960 et 1970, 50 sur 106 pays en développement ont enregistré une expansion soutenue, correspondant à quatre périodes consécutives de moyenne mobile quinquennale avec une croissance du revenu par habitant supérieure à 2 %. Voir aussi Maddison (2001) pour une évaluation comparative des résultats de différentes régions en développement au cours de cet «âge d'or».

39. Ces expériences ont donné lieu à une vaste littérature comparant les différentes évolutions nationales et cherchant à dégager des enseignements généraux en matière de croissance et de développement⁶. Un certain nombre de régularités empiriques, ou «faits stylisés», ont été identifiées concernant une diversité de pays sur une longue période, qui aident à cerner la problématique de la politique de développement. Premièrement, le processus de développement part d'une sous-utilisation du capital et de la main-d'œuvre pour transformer la structure et la composition de l'activité économique et assurer une hausse rapide de la productivité, condition *sine qua none* de hausse cumulative du niveau de vie. Soutenir cette transformation passe par d'amples investissements coordonnés pour créer une matrice de production plus complexe et plus diversifiée, y compris un éventail de plus en plus large de biens et services marchands plus élaborés.

40. Deuxièmement, ces transformations structurelles sont associées à un exode rural et à une constante réaffectation de la main-d'œuvre au sein de l'économie urbaine vers des activités à plus forte productivité. L'emploi agricole diminue à mesure que la mécanisation gagne, tandis que des synergies entre l'accroissement de la production et la croissance de la productivité aident le secteur manufacturier à absorber l'augmentation de la main-d'œuvre, avant que l'emploi industriel ne commence à diminuer à des niveaux de revenu plus élevés. Les complémentarités entre services et activités manufacturières assurent une hausse régulière de l'emploi et de la production dans les secteurs des transports, de l'énergie, des services financiers et de la fourniture de biens publics.

41. Troisièmement, l'évolution des modes de production est influencée par la géographie, les ressources disponibles, la taille du marché et les conditions institutionnelles, certaines combinaisons de ces différents éléments étant plus propices que d'autres à la transformation structurelle et à la hausse des revenus. Les pays dynamiques ont tendance à se caractériser par un fort taux d'épargne, une part élevée de la production manufacturière dans le produit intérieur brut (PIB) et un niveau élevé de profits dans l'activité manufacturière. Ces caractéristiques synergiques montrent l'importance d'un lien vigoureux entre profits et investissements pour mettre en place un mode de développement durable.

42. Quatrièmement, l'apprentissage et la modernisation technologiques contribuent à la hausse de la productivité et à l'acquisition d'avantages marchands dynamiques. Il s'agit pour la plupart des pays en développement, autant d'adapter les technologies existantes aux conditions locales que de réaliser d'importantes percées technologiques. Parce que le marché sous-investit dans la connaissance et parce que la fracture technologique entre pays dont le développement est déjà ancien et pays dont le développement est plus récent a tendance à s'élargir au fil du temps, une action publique déterminée est généralement nécessaire pour renforcer les capacités locales d'apprentissage et de recherche, constituer un capital humain et mettre en place de meilleures conditions de collaboration à l'appui de l'innovation.

43. Cinquièmement, une prospérité soutenue dépend de la hausse du revenu par habitant et de l'amélioration des conditions sociales, ce qui à son tour suppose des politiques sociales appropriées. Les marchés ayant tendance à ne pas évaluer à sa juste valeur le retour sur investissement dans des biens publics tels que la santé et l'éducation, un développement équitable et partagé exige de larges interventions publiques et d'importants investissements dans le secteur public. Cela contribue à la formation d'un large consensus social sur la stratégie nationale de développement. Loin d'exister dans l'abstrait et d'être intemporels,

⁶ Voir Ocampo et divers collaborateurs (2009). Kenny et Williams (2001) présentent une vue d'ensemble de la littérature consacrée à la régression de la croissance; ils notent que plus d'une centaine de variables ont été soumises à des millions de régressions avec, selon eux, des «résultats décevants».

les politiques et le soutien institutionnel nécessaires s'enracinent dans les conditions et les particularités locales, et doivent s'adapter et évoluer en fonction de l'évolution des réalités économiques et politiques.

44. Réunir tous ces éléments exige une stratégie cohérente pour aider les décideurs, aux niveaux national et international, à concevoir le développement comme «le perfectionnement progressif de tout un système de conditions interdépendantes» (Myrdal, 1970) et à renforcer les liens nécessaires pour créer un cercle vertueux de croissance et de développement. L'importance des institutions et des politiques rattache nécessairement l'efficacité de ces stratégies de développement à la mobilisation des ressources intérieures et au renforcement des capacités intérieures. Toutefois, le contexte d'économie mondiale interdépendante dans lequel s'inscrit inéluctablement cette action complique inévitablement les choix. Ainsi, remédier aux biais et aux asymétries qui continuent de structurer l'économie mondiale reste un élément déterminant de la capacité des décideurs dans les pays en développement d'assurer une croissance et un développement équitables et durables.

C. L'émergence de la mondialisation financière

45. Les faiblesses du modèle de croissance de l'après-guerre sont apparues à la fin des années 1960, avec des conflits sur la répartition des revenus, des crises énergétiques, des pressions inflationnistes et des problèmes de balance des paiements qui ont fini par conduire à des mesures qui ont accentué un fort ralentissement cyclique à la fin des années 1970. Les tentatives de contournement des mesures de contrôle mises en place dans la période d'après guerre ont commencé avec l'apparition d'un marché de l'eurodollar dans les années 1960, né de l'expansion extérieure d'institutions financières des États-Unis. En 1964, ce marché affichait des dépôts bruts de 19 milliards de dollars, qui sont passés à 86 milliards de dollars en 1970, puis à 1 500 milliards de dollars en 1980 (Panic, 1996: 65)⁷. Toutefois, c'est l'effondrement du système de Bretton Woods en 1973 qui a ouvert la voie à la domination mondiale des marchés financiers. À partir du milieu des années 1970, les pays avancés ont commencé à déréglementer leur système financier et à réduire les mesures de contrôle des mouvements de capitaux, en partie pour contribuer au financement du déficit courant croissant des États-Unis et, de plus en plus, souvent, convaincus que des marchés financiers déréglementés amélioreraient la mobilisation et l'affectation de l'épargne, étoufferaient les pressions inflationnistes et stimuleraient la croissance économique⁸.

46. Les chocs qu'ont subis les pays développés dans les années 1970 ont eu d'importantes conséquences pour les pays en développement, avec notamment une première vague de flux de capitaux privés⁹. Toutefois, à la fin des années 1970, les

⁷ Cette croissance exponentielle annonçait la prolifération, l'expansion et l'interpénétration mondiale ultérieures d'institutions financières privées, qui négociaient souvent des actifs nouveaux sur de nouveaux marchés. Comme un fait prémonitoire, dès la fin des années 1960 l'économie des États-Unis a connu une première déferlante de fonds spéculatifs, une vague de fusions-acquisitions, une envolée des valeurs boursières et un gonflement de l'endettement des ménages (cartes de crédit, remboursements de prêts privés). Voir Phillips (2008: 33).

⁸ Pour une analyse des pressions économiques et politiques en faveur de la financiarisation aux États-Unis, voir Krippner (2011).

⁹ Ce phénomène a été associé au recyclage des excédents pétroliers, à la première vague de déréglementation financière et à l'essor des marchés d'euro-dollars. Les excédents de liquidités ont été recyclés sous la forme de crédits bancaires consortiaux libellés en dollars à taux d'intérêt réels variables mais, pendant un certain temps, faibles, voire négatifs. L'Amérique latine a été la principale

politiques macroéconomiques restrictives appliquées dans les pays avancés ont fait ressortir d'importantes fragilités dans les pays en développement qui n'avaient pas su maîtriser leurs problèmes de mobilisation des ressources intérieures et leurs difficultés de balance des paiements à long terme¹⁰. La croissance a marqué le pas, en particulier en Amérique latine et en Afrique subsaharienne, et plusieurs pays sont tombés en récession économique après le gel des prêts consécutif au défaut du Mexique en août 1982.

47. L'insuccès de ces premières stratégies de croissance a ouvert la voie à une réorientation radicale, à commencer dans les pays avancés, qui ont attribué les difficultés macroéconomiques et les difficultés de balance des paiements aux distorsions de prix et autres distorsions du marché, à la répression financière, au protectionnisme commercial, à la surévaluation des taux de change et à des politiques sociales «excessivement généreuses». Ce diagnostic a conduit à l'élaboration d'ambitieux programmes de réforme s'adressant aux pays en développement pour que ceux-ci «réduisent le rôle de l'État» et «libèrent» les marchés via l'adoption de diverses mesures – privatisations, libéralisation du commerce et des taux de change, discipline budgétaire, réductions fiscales, politique monétaire rigoureuse et flexibilité du marché du travail.

1. Financiarisation

48. Les arguments initiaux en faveur de la libération des forces du marché au niveau mondial s'appuyaient étroitement sur les bienfaits perçus comme tels de la libéralisation du commerce et d'une concurrence mondiale des marchés. En essence, ce qui était proposé était la mise en place d'un système de marché autorégulé. Les institutions de Bretton Woods ont été à l'avant-garde des efforts déployés pour promouvoir cette conception auprès des pays en développement – baptisée ultérieurement «consensus de Washington»¹¹. Toutefois, l'ouverture du commerce n'a jamais constitué le fondement premier de cette conception, ne serait-ce que parce que les pays avancés eux-mêmes ne l'appliquaient pas de façon suivie. Ce sont plutôt la libéralisation financière et l'ouverture du compte de capital qui ont rapidement mobilisé toute l'attention¹². Ces conceptions se sont rapidement répandues dans les pays développés et, avec un vigoureux soutien des institutions financières internationales, dans le monde en développement également (fig. 3).

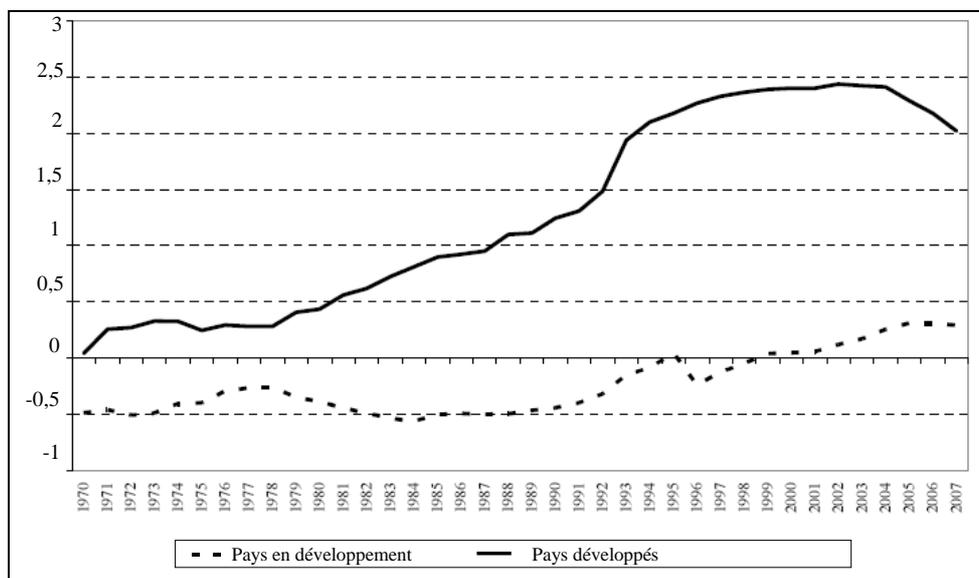
région bénéficiaire de ces flux monétaires. Voir *Rapport sur le commerce et le développement, 1985* pour une analyse détaillée.

¹⁰ Voir *Rapport sur le commerce et le développement, 2004* et Glyn (2006, chap. 1 et 2).

¹¹ De très nombreux travaux de recherche au sein des institutions de Bretton Woods à partir de la fin des années 1960 avaient été consacrés aux effets de distorsion des marchés des interventions publiques dans les secteurs de l'agriculture, du commerce et de la finance – cf. les travaux de Schultz, Little, Scitovsky et Scott, McKinnon et Shaw, Krueger et d'autres économistes encore. Globalement, ces travaux visaient à faire reconnaître que les dysfonctionnements de l'action gouvernementale étaient toujours un obstacle plus important au développement que les dysfonctionnements du marché; voir Krueger (1990). La nature et l'impact des programmes d'ajustement qui en ont résulté ont été largement analysés dans différentes études publiées par la CNUCED (*International Monetary and Financial Policy Issues for the 1990s*) et le G-24 (*G-24 Discussion Papers*).

¹² Beaucoup de partisans convaincus de l'ouverture du commerce ont émis des doutes quant à la libéralisation du système financier dans les pays en développement, appelant à un «étalement» prudent des réformes qui permettrait de faire la différence entre les bons et les mauvais flux de capitaux. Toutefois, d'un point de vue théorique, «les principes des mouvements internationaux de facteurs ne diffèrent pas en essence des principes qui sous-tendent le commerce international des marchandises» (Krugman et Obstfeld, 1997: 159).

Figure 3
Évolution de l'ouverture *de jure* du compte de capital dans les pays en développement et les pays développés, 1970-2007 (moyenne simple)



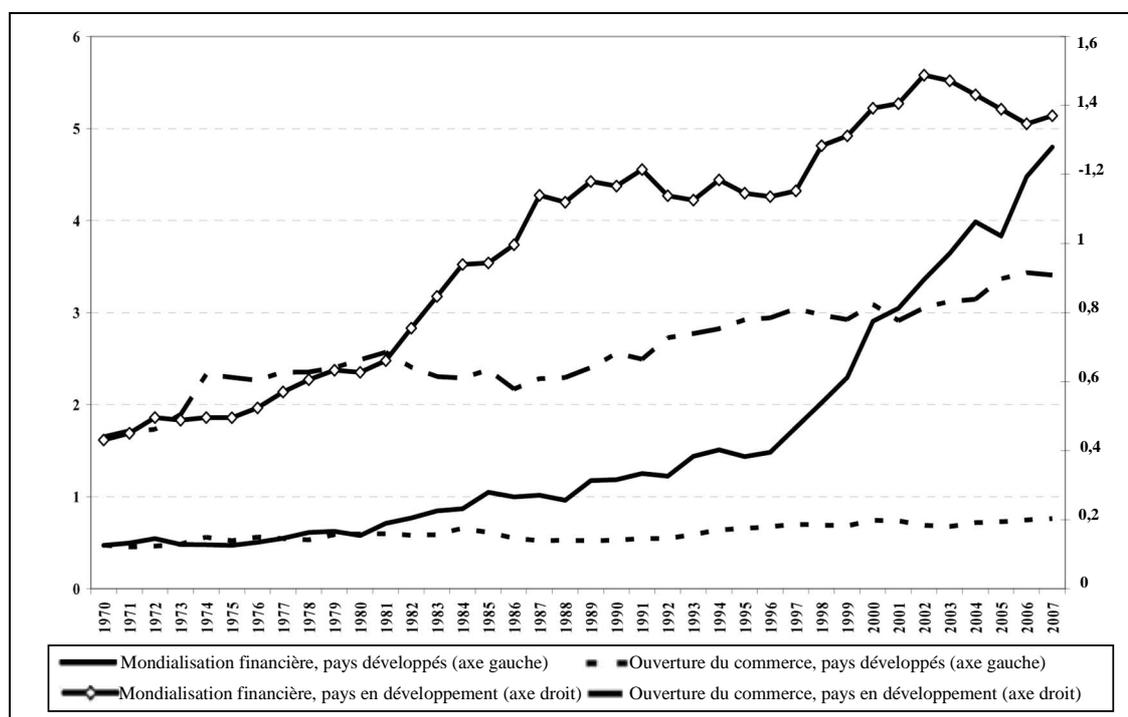
Source: Secrétariat de la CNUCED, d'après l'indice proposé par Chinn, Menzie et Ito (2008) dans une étude intitulée «A new measure of financial openness». *Journal of Comparative Policy Analysis*. 10 (3): 309 à 322. Septembre. Cette mesure, de l'ouverture *de jure* du compte de capital est un indice allant de -1,83 à 2,5.

49. Le rôle croissant joué par la finance dans l'évolution de l'économie mondiale peut être évalué au moyen d'une analyse comparative de l'évolution des flux commerciaux. En 1970, l'ouverture moyenne du commerce (exportations plus importations divisées par le PIB) des pays développés était d'environ 0,5; en 2007, elle était de 0,8, soit une augmentation de 60 % (fig. 4). Sur la même période, la mondialisation financière moyenne de ces pays (avoirs extérieurs totaux plus engagements extérieurs totaux divisés par le PIB) a augmenté de 800 %, passant de 0,5 à 4,8. Dans les pays en développement, l'ouverture du commerce et la mondialisation financière partaient de niveaux analogues, avec des indices d'environ 0,4; au cours de la même période, l'indice d'ouverture du commerce a augmenté de 100 %, tandis que la mondialisation financière augmentait de 250 %¹³.

50. Cette évolution à l'échelle mondiale s'est accompagnée d'une explosion des flux financiers internationaux. Bien qu'en valeur nette, l'ampleur de ces flux ne soit pas sans précédent, pour ce qui est de la valeur brute il n'existe pas de précédents historiques. Les transactions quotidiennes en devises sont passées de 80 milliards de dollars en 1980 à 600 milliards de dollars en 1989, puis à presque 4 000 milliards en 2010. Le ratio flux mondiaux de capitaux/PIB mondial est passé de 3 % au début des années 1980 à plus de 20 % en 2007. En 2006, la valeur des actifs financiers mondiaux représentait près de trois fois et demie le PIB mondial; les pays avancés étaient certes prédominants, mais la part des marchés émergents avait plus que doublé depuis 1995, pour s'établir à 14 %. Enfin, les fusions-acquisitions internationales sont passées de 98 milliards de dollars en 1990 à 1 000 milliards en 2007; elles concernaient plus particulièrement le secteur bancaire, le secteur des assurances et autres services financiers.

¹³ Il en va de même lorsque l'on compare la mondialisation financière et l'investissement étranger direct, bien que celui-ci se soit accéléré au cours de la première décennie du nouveau millénaire.

Figure 4
Mondialisation financière et ouverture du commerce dans les pays en développement et les pays développés, 1970-2007 (moyenne simple)



Source: Secrétariat de la CNUCED, d'après Lane et Milesi-Ferretti (2006) et Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde*.

Note: La mondialisation financière correspond au ratio entre le stock d'actifs et d'engagements extérieurs et le PIB (de chaque région); l'ouverture du commerce correspond aux flux commerciaux (exportations plus importations) divisés par le PIB.

51. L'influence croissante des institutions et des marchés financiers a été baptisée «financiarisation»; ce terme décrit une réorientation structurelle de l'organisation de l'activité économique accompagnée d'une évolution des comportements économiques, politiques et culturels qui a profondément modifié la façon dont la richesse était produite et répartie:

a) Augmentation de la proportion du revenu national revenant au secteur financier, avec notamment une croissance rapide des rémunérations des responsables financiers de haut niveau. Aux États-Unis et au Royaume-Uni, le secteur financier représente un tiers de l'activité totale, contre un cinquième ou moins à la fin des années 1970, la moyenne pour les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) s'établissant entre 25 et 30 %¹⁴;

b) Croissance, complexité et caractère de plus en plus spéculatif des activités d'intermédiation entre épargnants et investisseurs, accompagnés d'un endettement vertigineux aussi bien des individus que des pays. L'influence croissante du secteur financier a été alimentée par la prolifération de produits financiers opaques et la multiplication des marchés correspondants, et par la montée en puissance d'institutions

¹⁴ La classification de l'OCDE comprend l'intermédiation financière, l'immobilier, les activités de location et les activités commerciales; pour une analyse des mesures de financiarisation, voir Freeman (2010).

financières «fantômes». À l'été 2007, les banques européennes d'importance systémique avaient un ratio de levier de 45 pour 1, tandis que pour les banques des États-Unis, ce ratio était d'environ 34 pour 1¹⁵;

c) Mobilisation des énergies entrepreneuriales pour concevoir de nouveaux produits et processus financiers permettant de gérer les risques associés à des niveaux croissants d'endettement; l'innovation financière en est venue à dominer l'innovation technologique comme moyen de transformer les perspectives de croissance en élargissant les choix des consommateurs et en stimulant l'efficacité du capital¹⁶;

d) Affirmation de plus en plus forte de la primauté des droits des détenteurs d'actifs financiers sur toute responsabilité sociale, imposition de la valeur actuariale en tant que principale mesure de la performance des sociétés, et extension de la logique des marchés financiers à des domaines toujours plus nombreux de la vie économique et sociale – pensions de retraite, éducation, santé, infrastructures, approvisionnement en denrées alimentaires;

e) Validation des politiques économiques à l'aune des intérêts des marchés financiers, à l'aide d'indicateurs de résultats conçus, appliqués et approuvés par les institutions financières elles-mêmes – par exemple, vigueur des marchés boursiers, rendement des investissements immobiliers, ampleur des fusions-acquisitions, etc. Alors que la finance étendait de plus en plus sa mainmise sur les ressources mondiales et sur l'élaboration et la conduite des politiques, la mesure du «succès» économique s'est de plus en plus détachée des impératifs traditionnels – réaliser des investissements productifs, accroître la productivité et créer des emplois.

52. Les incidences inégales de ces tendances sur la croissance et le développement seront examinées plus en détail à la suite. Toutefois, une caractéristique quasi universelle de la mondialisation financière a été la très forte hausse des inégalités de revenus et de richesses. Ce phénomène est important car, outre ses implications morales, l'accroissement des inégalités peut être préjudiciable au climat social, à la stabilité économique et à la cohésion politique (Wilkinson et Pickett, 2009). La théorie économique évoque généralement un compromis entre croissance et égalité. En l'occurrence, les économistes se sont demandé si c'était le commerce ou la technologie qui avait été le principal vecteur entre la mondialisation et la hausse des inégalités de revenus, si les gains généraux (d'efficacité) l'emportaient sur les coûts locaux (pertes de revenus ou d'emplois) et, le cas échéant, de quelle façon compenser au mieux les «perdants». Ces études n'ont toutefois rien donné de concluant, en partie à cause de la très grande diversité des expériences nationales quant à l'apparition et à l'ampleur des différents aspects de la mondialisation (*Rapport sur le commerce et le développement*, 1995; Jaumotte et divers collaborateurs, 2008), outre de classiques problèmes de méthodologie s'agissant de mesurer les inégalités au niveau mondial¹⁷.

¹⁵ «Une autre façon de considérer ces ratios est de dire qu'ils représentent le montant des avoirs bancaires qui doivent devenir improductifs pour qu'une banque devienne insolvable. Aux États-Unis, en moyenne, si un trente-cinquième des avoirs d'une banque deviennent improductifs ou irrécouvrables, la banque fait faillite... C'est de toute évidence une situation extrêmement précaire. Rien de fortuit non plus, car [ces] risques étaient aussi la raison pour laquelle les banques avaient connu une forte période d'expansion.» (Lanchester, 2010: 25 et 26).

¹⁶ Voir Greenspan (1998). Pour une évaluation différente de l'impact de la financiarisation sur l'entrepreneuriat aux États-Unis, voir Kedrosky et Stangler (2011) et Lazonick (2011).

¹⁷ Il est largement admis que la richesse est encore moins également répartie que le revenu (WIDER, 2006). La structure mondiale des inégalités depuis 1980 est une combinaison composite et complexe des tendances nationales, de la divergence des revenus médians nationaux et de la dynamique de croissance et de répartition dans les deux pays les plus peuplés du monde que sont la Chine et l'Inde.

53. Pour mieux comprendre l'accroissement des inégalités dans un contexte de mondialisation financière, il faut s'intéresser à la dynamique fonctionnelle des revenus, et en particulier aux croissances divergentes des salaires et de la productivité, à l'influence sur la conduite des entreprises des impératifs de valeur actionnariale et du niveau de rémunération des dirigeants, et au caractère dégressif de la fiscalité appliquée. Malheureusement, il est assez difficile d'obtenir des données chronologiques et internationales cohérentes. On observe cependant que la part des salaires a diminué dans 17 des 24 pays pour lesquels on dispose de données remontant au début des années 1980 (OIT, 2011), et dans certains pays d'importance systémique, la concentration du revenu et la part des profits ont retrouvé des niveaux qui avaient pour la dernière fois été observés dans les années 1920 (*Rapport sur le commerce et le développement, 2010*; Galbraith, 2011). Dans la plupart des pays, les tranches supérieures de revenu (dans certains cas, juste 1 % de la population) ont été les principales (et parfois les seules) bénéficiaires de cette évolution, percevant en gains de capital et versements d'intérêts des revenus de rente plus élevés que cela n'aurait été possible dans un système financier plus réglementé, ou même concevable il y a seulement une génération (Davies et divers collaborateurs, 2006). Leur mobilité fait que les capitaux sont plus difficiles à imposer, d'où un moindre pouvoir de négociation de la main-d'œuvre et une plus grande dépendance de l'État vis-à-vis d'une fiscalité dégressive et des marchés obligataires, tous éléments qui amplifient les effets de répartition préjudiciables de la mondialisation financière (Jayadev, 2007). De plus en plus de travaux de recherche établissent un lien entre l'ampleur de la crise actuelle et ces inégalités, qui ont un impact asymétrique sur la composition de la demande, encouragent davantage les investissements de portefeuille que les investissements réels et, surtout, sont associées à un modèle de croissance par endettement de plus en plus fragile¹⁸. Milanovic (2011: 196) résume ainsi la logique destructrice à l'œuvre:

«Les causes profondes de la crise ne sont pas imputables à des fonds spéculatifs et à des banquiers qui ont simplement agi avec la cupidité qui leur était coutumière (et pour laquelle les économistes les encensaient habituellement). Les causes réelles de la crise tiennent aux considérables inégalités de répartition des revenus qui ont abouti à une accumulation de fonds disponibles pour l'investissement bien supérieure à ce qui pouvait être utilisé de façon rentable. Le problème politique d'une croissance économique insuffisante a été "résolu" par l'ouverture des vannes d'un crédit bon marché. Et cette large ouverture du crédit, pour contenter la classe moyenne, était nécessaire parce que, dans un système démocratique, un modèle de développement excessivement inégal ne peut coexister avec la stabilité politique.».

2. Croissance par endettement

54. Dans les pays poursuivant de vigoureuses politiques d'ajustement ou fermement engagés dans la voie de la mondialisation financière, l'inflation a diminué, les flux commerciaux et les flux de capitaux ont augmenté et les entreprises sont devenues plus compétitives, d'où une période de croissance régulière et durable. Toutefois, même avant l'éclatement de la crise récente, cela ne correspondait pas vraiment à la réalité de la mondialisation financière qui, au cours des trente dernières années, avait conduit à une croissance inégale et instable dans les pays développés comme dans les pays en développement, avec une tendance globale à la baisse, de graves déséquilibres macroéconomiques – dont un certain marasme de l'investissement –, des envolées

Pour une analyse de la contribution de ces facteurs à la structure mondiale des inégalités au cours des trente dernières années, voir Milanovic (2011).

¹⁸ Voir, par exemple, Kumhoff et Ranciere (2010).

périodiques de la consommation, une diminution des taux d'épargne, un désalignement des taux de change et des déséquilibres des comptes courants.

55. Le lien entre tous ces éléments, qui ajoutait à la fragilité systémique de la mondialisation financière, a été des niveaux croissants d'endettement, en particulier dans les pays avancés fortement financiarisés. Les ratios moyens dette/PIB dans les principaux pays industrialisés ont augmenté de 50 % entre 1995 et 2008 pour s'établir à plus de 300 %, avec notamment des hausses spectaculaires en Irlande et en Islande. Cette tendance a été observée dans tous les secteurs, avec un endettement record dans le cas des ménages et des institutions financières, comme le montrent les chiffres pour les États-Unis (tableau 2)¹⁹. Elle a été étroitement corrélée à des niveaux croissants d'inégalité (et en particulier à une diminution de la part des salaires).

56. La fragilité associée à l'accumulation de milliers de milliards de dollars de dette a été aggravée par un volume toujours plus grand de paris financiers liés au négoce des produits dérivés et autres instruments complexes, les arguments avancés étant que ces produits et ces instruments réduiraient le risque systémique, et que des marchés efficaces ne pouvaient pas se tromper. Cette activité de prêt a non seulement entraîné une très forte hausse de la rentabilité des institutions financières, mais a aussi conduit les entreprises non financières à être de plus en plus dépendantes d'activités financières pour leurs revenus, y compris sous la forme de prêts aux gouvernements dont les propres flux de revenus diminuaient, dans de nombreux pays, sous l'effet combiné d'une faible croissance des salaires et d'une diminution des impôts.

Tableau 2

États-Unis: encours de la dette du secteur non financier

(En milliards de dollars)

	1974	1984	1994	2004	2010
Dette financière intérieure	258	1 052	3 791	11 936	14 171
Dette financière extérieure	81	233	443	1 439	2 115
Total entreprises non financières	821	2 315	3 842	7 791	10 876
Total ménages	680	1 944	4 532	10 576	13 386
Gouvernement fédéral	358	1 364	3 492	4 395	9 386
États et administrations locales	208	514	1 107	1 683	2 465
Total dette financière et non financière des États-Unis	2 406	7 422	17 207	37 820	52 399

Source: Réserve fédérale des États-Unis (2011). *Flow of Funds*. D3. 9 juin.

57. Dans ce nouveau modèle de croissance, la dépendance réciproque entre la finance et l'économie réelle et entre l'État et le marché, qui avait caractérisé les modèles de développement de l'après-guerre, a été remplacée par la mainmise de marchés financiers déréglementés et d'un effet de levier toujours plus grand sur l'économie réelle. Cette évolution a conduit à un changement des modes de consommation, désormais liés à la hausse des prix des actifs et à l'accès au crédit, avec, au niveau des entreprises, l'affectation de profits en hausse à des investissements à court terme. De fait, la prolifération de flux

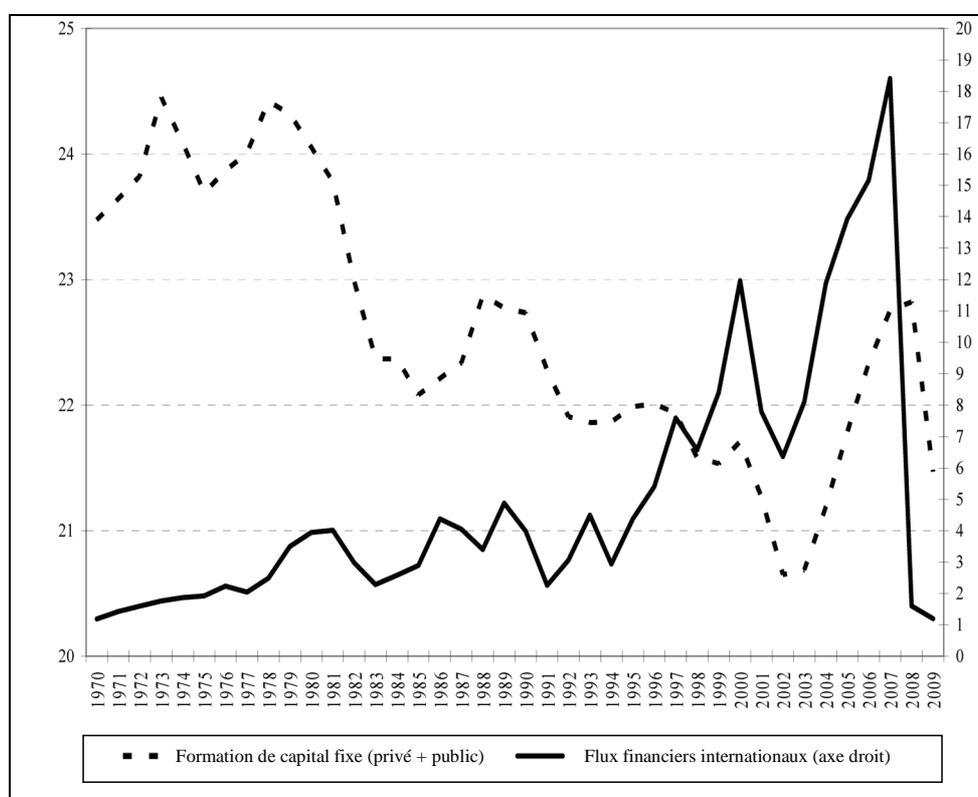
¹⁹ La dette des ménages est difficile à mesurer, et les données manquent pour réaliser des comparaisons internationales valables. Toutefois, dans tous les pays avancés, les ratios d'endettement ont augmenté à partir des années 1990, avec notamment des hausses de 50 % ou plus (en pourcentage du revenu disponible) entre 1995 et 2005 en Espagne, en Irlande, en Italie, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Voir Stockhammer (2008).

internationaux de capitaux à court terme pour l'essentiel au cours des deux dernières décennies n'a guère contribué à ramener la formation de capital dans le monde aux niveaux des années 1970 (fig. 5). Le caractère déséquilibré du modèle est particulièrement évident si l'on considère l'accumulation de dettes dans le secteur public, qui a souvent été de pair avec un très fort ralentissement de l'investissement public. Une très grande partie de ces dettes a été contractée pour financer les dépenses courantes et les transferts sociaux, y compris les paiements d'intérêts. La combinaison d'un accroissement de la dette publique et d'une réduction de l'investissement indique que la dette ne correspond pas à une création équivalente de capacités productives capables de produire des revenus additionnels pour le service de cette dette. Dans le même temps, la frontière entre dette publique et dette privée est souvent devenue floue, les États devant intervenir pour sauver des institutions financières considérées comme «trop grosses pour faire faillite» (Reinhart et Rogoff, 2011).

Figure 5

Flux financiers internationaux et investissement fixe

(En pourcentage du PIB mondial)



Source: Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, d'après la base de données *Comptes nationaux, principaux agrégats* (de la Division de statistique de l'ONU) et *Statistiques financières internationales* (Fonds monétaire international).

58. Les tendances à la financiarisation apparues à la suite de l'effondrement du système de Bretton Woods se sont accélérées au début du XXI^e siècle. Après la destruction de milliers de milliards de dollars de valeurs boursières lors de l'éclatement de la bulle Internet, les États-Unis et d'autres pays avancés ont assoupli leur politique monétaire, alimentant une expansion sans précédent fondée sur l'endettement. La consommation a augmenté, en particulier aux États-Unis, grâce au dynamisme d'un secteur financier (dont un certain nombre d'institutions financières «fantômes») tablant sur une hausse continue des prix de l'immobilier (*Rapport sur le commerce et le développement, 2006*). Dans le

même temps, plusieurs pays en développement émergents, notamment en Asie de l'Est, qui avaient déjà fait l'expérience des inconvénients de la mondialisation financière, accumulaient d'importantes réserves en devises pour se protéger d'éventuelles crises futures. La croissance mondiale s'est redressée grâce à cette combinaison de facteurs, notamment dans les pays en développement, mais les déséquilibres macroéconomiques sous-jacents se sont rapidement creusés. Les asymétries d'échéances et de levier qui en ont résulté ont fragilisé au-delà du raisonnable le système financier mondial.

59. En 2005, la valeur des actifs financiers mondiaux s'établissait à 140 000 milliards de dollars, trois fois la valeur de la production mondiale; les taux de croissance – sur lesquels se fonde, en dernière analyse, la capacité d'assurer le service de la dette sous-jacente – n'avaient pas suivi le rythme, en particulier dans les pays où l'économie était la plus financiarisée. Au contraire, un effet de levier croissant, conjugué à une pléthore de nouveaux instruments financiers, a encouragé l'accumulation de dettes pour couvrir les engagements existants. Dans plusieurs pays d'importance systémique, les autorités monétaires ont été contraintes de soutenir des niveaux de prix des actifs déraisonnablement élevés (et continuant d'augmenter) pour préserver la solvabilité des ménages et la stabilité financière. Ce faisant, les banques centrales ont perdu le contrôle de la liquidité globale et leur capacité d'utiliser les taux d'intérêt pour influencer soit sur le rythme d'endettement, soit sur le rythme de formation de capital (Krippner, 2011: chap. 5).

60. Une première indication des problèmes posés par ce modèle de croissance a été l'augmentation des «déséquilibres mondiaux» entre les pays à déficit (principalement les États-Unis) et les pays à excédent (dont la Chine, l'Allemagne et le Japon), qui sont apparus au milieu des années 1990 et ont très fortement augmenté au début du nouveau millénaire. Ce phénomène a été largement débattu dans une optique de répartition des responsabilités, mais il apparaît assez évident que dans un monde où un groupe de pays produit plus qu'il ne peut absorber et l'autre alimente la demande mondiale et absorbe plus qu'il ne produit, les deux dépendent l'un de l'autre (Priewe, 2010). S'est ajouté à cela le statut spécial du dollar, qui a occulté le recyclage de la création de crédit intérieur aux États-Unis à travers la hausse des importations, le placement de réserves internationales sur les marchés financiers des États-Unis et la perpétuation de «bulles» des prix des actifs. En Europe occidentale, différentes situations nationales d'accumulation de dettes ont été observées, concernant l'expansion de la demande intérieure et diverses combinaisons de dette publique et dette privée. Un processus de recyclage tout aussi déséquilibré était néanmoins à l'œuvre, avec une forte productivité, une faible progression des salaires et une demande intérieure atone, ainsi qu'une vigoureuse croissance des exportations, en Allemagne, et une plus faible croissance de la productivité et des capacités d'absorption en hausse ailleurs (*Rapport sur le commerce et le développement, 2010*).

61. Les mécanismes financiers associant croissance inégale de la demande, dette et flux de capitaux pèsent aujourd'hui fortement sur les perspectives de croissance dans les pays avancés, la confrontation entre emprunteurs et créanciers devenant «le combat déterminant de la prochaine génération» (*The Economist*, 24 juin 2010). La menace d'une spirale déflationniste, où la baisse des revenus et des prix des actifs accroît le poids de la dette tandis que l'anticipation de nouvelles baisses des prix décourage la dépense et accentue la contraction de l'économie, continue de hanter les responsables. La crainte grandit de connaître une décennie entière de déflation et de stagnation, à l'instar de ce qu'a vécu le Japon dans les années 1990.

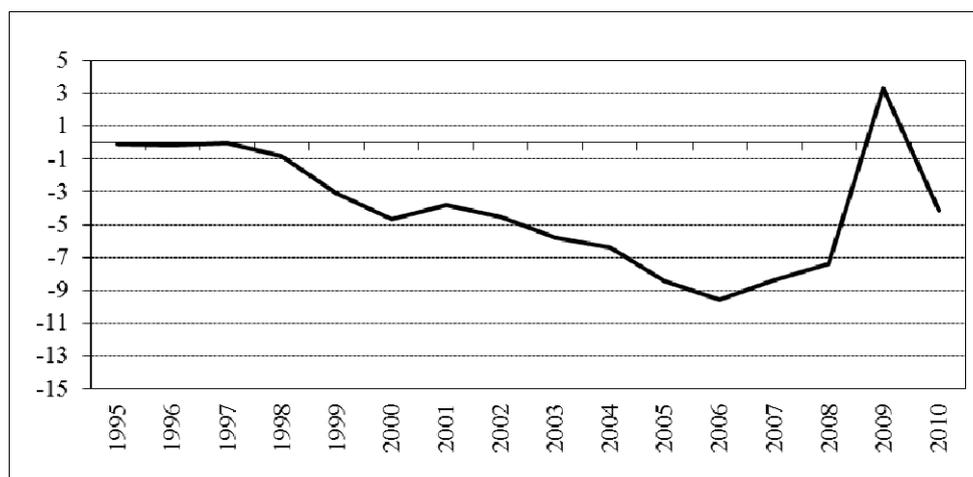
62. La croissance par endettement dans les pays avancés n'est pas sans rappeler de précédents épisodes de croissance par endettement extérieur dans les pays en développement²⁰. En revanche, la vigueur de la croissance de la production et des exportations dans les pays en développement depuis 2001 a réduit les ratios dette/PIB, dette/exportations et service de la dette de ces pays²¹. Dans le même temps, on a observé d'importants changements concernant la destination, l'ampleur et la composition des flux de capitaux privés vers les pays en développement. Ces flux sont aujourd'hui davantage synchronisés que par le passé, et les montants sont beaucoup plus élevés, s'agissant à la fois des sorties de capitaux par des résidents et des flux Sud-Sud. Enfin, s'agissant des entrées de capitaux, leur composition s'est réorientée vers des instruments financiers libellés en monnaie locale, notamment obligations publiques, participations, et emprunts, prêts et investissements de type «carry-trade»²².

63. Que leurs engagements extérieurs soient de plus en plus libellés dans leur propre monnaie change, pour les pays, la nature des risques associés à des emprunts auprès de non-résidents, et en particulier réduit le danger d'asymétries monétaires dans les bilans, élément qui a joué un rôle de premier plan dans les précédentes crises. Toutefois, cela pourrait mettre les marchés financiers intérieurs en capacité d'imposer tel ou tel mode de croissance dans ces pays et accroître les risques de contagion internationale, tandis que l'utilisation des excédents de comptes courants des pays en développement pour financer une surconsommation dans les pays avancés ne peut être que préjudiciable à une croissance équilibrée à long terme (fig. 6).

Figure 6

Transfert net de ressources financières vers les pays en développement, 1995-2010

(En pourcentage du PIB)



Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après UNCTADStat et des données du DAES de l'ONU sur les transferts nets (*Situation et perspectives de l'économie mondiale*, diverses livraisons).

²⁰ La CNUCED a initialement décrit ce modèle de croissance dans le contexte de la libéralisation financière dans les pays en développement (*Rapport sur le commerce et le développement*, 1997); ce modèle est toutefois devenu encore plus évident dans les pays avancés après l'éclatement de la bulle Internet.

²¹ Les niveaux d'endettement extérieur des pays en développement exprimés en part des exportations et du PIB ont culminé à la fin des années 1990 – en 1999 par rapport aux exportations et en 2002 par rapport à la production, s'agissant du ratio du service de la dette.

²² Pour une estimation et une analyse de l'ampleur de cette réorientation, voir Hausmann et Panizza (2011).

Note: Les transferts nets correspondent à la somme des flux nets de capitaux, des paiements nets de revenu et des variations des réserves publiques. L'expression «transferts nets négatifs» signifie que les exportations de biens et services dépassent les importations, ce qui entraîne un transfert de l'excédent à l'étranger via les flux financiers (service de la dette, rapatriement de bénéfices, accumulation de réserves en devise, sorties de capitaux, départ d'investisseurs étrangers).

64. La financiarisation s'est également traduite par de nouvelles menaces et de nouvelles vulnérabilités pour les perspectives de croissance dans les pays en développement, et ce, à trois niveaux. Premièrement, la concentration dans un tout petit nombre de centres névralgiques d'importance mondiale du pouvoir de décision dans le secteur financier a amplifié l'impact des décisions stratégiques et réglementaires prises dans les pays hébergeant ces centres névralgiques, et ce, au détriment des autres pays. Deuxièmement, les pays empruntant pour se constituer des réserves, à titre de couverture d'assurance, risquent de subir de lourdes pertes avec la dévaluation à long terme largement escomptée du dollar du fait des difficultés économiques persistantes aux États-Unis et du recours de ce pays à une politique monétaire vigoureusement expansionniste pour essayer de relancer son économie. Troisièmement, la finance a également pénétré les marchés mondiaux de produits de base et de denrées alimentaires, et pèse ainsi directement sur les moyens de subsistance de centaines de millions d'individus pauvres dans de nombreux pays en développement (encadré 1).

Encadré 1

La financiarisation des marchés de produits de base

La CNUCED étudie depuis longtemps les tendances des prix des produits de base. Ces dernières années, son attention s'est déplacée des mouvements défavorables sur longue période aux conséquences préjudiciables des fluctuations de prix. Les comparaisons de long terme montrent que la récente instabilité des prix n'est pas sans précédent pour différents produits de base; par exemple, l'instabilité des prix du pétrole en 2008, bien que remarquable, a été nettement moindre que ce que l'on avait connu au début des années 1970. Il n'en reste pas moins que l'ampleur et la rapidité des récentes fluctuations de prix d'un large éventail de produits de base les singularisent nettement par rapport à de précédentes périodes. L'ampleur de la plupart des récentes hausses de prix a été supérieure aux moyennes historiques pour les denrées alimentaires et les métaux, tandis que le redressement des prix du pétrole était d'une ampleur analogue aux moyennes historiques mais avait été plus rapide.

Bien qu'il soit difficile d'évaluer pleinement la financiarisation des marchés de produits de base faute de données globales, plusieurs indicateurs donnent à penser que cette financiarisation devient un élément de plus en plus déterminant de l'évolution des prix de ces produits. La valeur des actifs adossés à des produits de base gérés par des investisseurs financiers a quintuplé entre 2005 et 2010, et a continué de progresser très rapidement depuis l'été 2010, pour atteindre un niveau historique de 410 milliards de dollars en mars 2011. De même, le nombre de contrats à terme et de contrats d'option sur les bourses de produits a commencé d'augmenter rapidement en 2004, a fortement reculé lors de l'effondrement des prix des produits de base au premier semestre de 2008, mais a ensuite continué de progresser à un rythme rapide. À la mi-2010, le nombre de ces contrats à terme et d'option avait à peu près quintuplé par rapport au niveau d'avant 2004.

Il est également difficile d'évaluer l'impact sur les prix de la financiarisation du négoce des produits de base, car cet impact a commencé de se faire sentir à peu près en même temps que la demande de produits dans les grands pays émergents commençait à augmenter rapidement et que certaines denrées agricoles vivrières commençait à être demandées pour la production de biocarburants. Toutefois, de récentes analyses montrent que les variables rendant compte de la financiarisation restent statistiquement importantes même lorsque l'on tient compte de l'influence d'une modification des fondamentaux, ce qui dément l'argument selon lequel l'augmentation de la demande des pays émergents a été le seul moteur de la forte hausse des prix des produits de base entre 2006 et 2008.

Il est parfois avancé que l'impact sur les prix des fonds d'investissements indiciels est une illusion, car des hausses analogues ont pu être observées pour les prix de produits qui ne figuraient pas dans les principaux indices. Des travaux de recherche montrent cependant que les comouvements des prix de différents produits de base ont augmenté après 2003-2004 et que cette augmentation a été sensiblement plus forte pour les produits figurant dans les principaux indices que pour les produits n'y figurant pas.

L'information émanant des marchés financiers peut conduire à une mauvaise affectation des ressources, car elle influe sur le mécanisme de détermination des prix sur les marchés de produits de base et envoie des signaux trompeurs aux consommateurs et aux producteurs. Deux arguments sont traditionnellement avancés pour défendre l'influence des marchés financiers sur la formation des prix des produits de base, l'un étant que ces marchés contribuent à la détermination des prix, l'autre étant qu'ils fournissent de la liquidité. Mais aucun de ces arguments ne vaut dès lors qu'un comportement grégaire devient quasiment la norme. Le prix déterminé par les investisseurs financiers peut être sans rapport avec l'offre et la demande, et c'est souvent le mauvais prix eu égard aux fondamentaux du marché. De même, la fourniture de liquidité peut également être sans intérêt sur des marchés soumis à des comportements grégaires, c'est-à-dire des marchés où des participants nombreux et puissants partagent la même information. Dès lors que ceux-ci partagent les mêmes opinions et les mêmes dispositions, les variations de prix peuvent être amples, en réponse à des changements d'opinions simultanés. Des effets de distorsion des marchés tels que ceux qui sont induits par la financiarisation du négoce des produits de base appellent des politiques actives pour stabiliser les prix des produits de base (voir l'encadré 14), ainsi qu'un scepticisme de bonne aloi quant aux «avantages» supposés de la financiarisation d'une manière plus générale.

Pour plus de détails, voir CNUCED (2011a).

3. Cycles, chocs et crises

65. L'instabilité potentielle associée à la mondialisation financière a déjà été mise en lumière par la première crise financière «moderne», celle qui a frappé les pays du cône austral de l'Amérique latine (Argentine, Chili et Uruguay) juste quelques années après l'effondrement du système de Bretton Woods. Selon un scénario qui deviendrait par la suite familier, une libéralisation précipitée de la finance, du commerce et du compte de capital a entraîné une accumulation massive d'engagements en devises de la part d'institutions financières et non financières privées, suivie par un effondrement du système financier et de la balance des paiements. Face à cette situation, il a fallu renflouer les États, nationaliser les banques et socialiser les dettes extérieures privées. Dans un article d'une grande clairvoyance, Carlos Díaz-Alenjandro (1985) a salué la fin d'un monde de répression financière et l'entrée dans un monde de crises financières (contagieuses), qui iraient de la crise des caisses d'épargne aux États-Unis à l'éclatement catastrophique de la bulle financière et immobilière de 2008 en passant par les crises financières en Scandinavie, le

crack boursier de 1987, la crise japonaise, les crises des marchés émergents des années 1990 – Mexique, puis Asie de l’Est, puis Amérique latine –, et l’éclatement de la bulle Internet²³.

66. Rétrospectivement, on observe que la croissance des économies financiarisées a souvent été constituée d’épisodes de spéculation fiévreuse entre deux crises, phénomène alimenté par une combinaison de politiques monétaires et budgétaires restrictives, d’une part, et de libéralisation commerciale et financière ainsi que de libéralisation du compte de capital, d’autre part. Les déficits courants qui en résultaient étaient généralement financés par des apports de capitaux étrangers (investissements étrangers directs, privatisations et investissements de portefeuille). Ces processus ont parfois été déstabilisateurs, car ils perpétuent les désalignements monétaires indépendamment du régime de taux de change, rendent des industries potentiellement viables non compétitives, détruisent de nombreux emplois traditionnels et encouragent une succession de bulles d’actifs et de crédit intérieur. Un tel cycle accroît la vulnérabilité extérieure de l’économie, même si les «fondamentaux» de celle-ci semblent s’améliorer. Cette fragilité grandissante tourne souvent à la catastrophe à l’occasion d’un retournement soudain des flux de capitaux et des anticipations des marchés, provoquant un effondrement de la balance des paiements et du taux de change, suivi de l’insolvabilité des banques nationales, de faillites d’entreprise et d’une hausse du chômage. Ces crises n’ont fait qu’aggraver les effets distributifs négatifs de la mondialisation financière, avec une baisse marquée des salaires et de l’emploi et une hausse des niveaux de pauvreté (OIT, 2004). Les phases de redressement dans un contexte de mondialisation financière sont souvent sans effet sur les pertes ainsi provoquées, en particulier lorsque les décideurs s’efforcent de rétablir la situation en adoptant des mesures d’austérité qui reproduisent plutôt qu’elles ne corrigent les déséquilibres apparus pendant les périodes d’expansion.

67. Le monde en développement a connu trois cycles complets d’alternance de flux de capitaux et de crises au cours des trente dernières années et fait actuellement l’expérience d’un quatrième cycle (fig. 7). Chaque cycle a été étroitement associé à des événements précis dans les principaux pays émetteurs de monnaie de réserve, et défini par un type spécifique de flux de capitaux qui engendrait des vulnérabilités particulières (*Rapport sur le commerce et le développement, 2001; Rapport sur le commerce et le développement, 2009; et Akyüz, 2011*). Ils illustrent le biais procyclique du système financier mondial et la propension de marchés financiers non régulés à aller tous dans le même sens, d’où l’idée que les prix des actifs répondent moins à l’amélioration des perspectives en matière de gains de productivité ou de revenus qu’aux anticipations potentiellement autoréalisatrices d’évolution des prix.

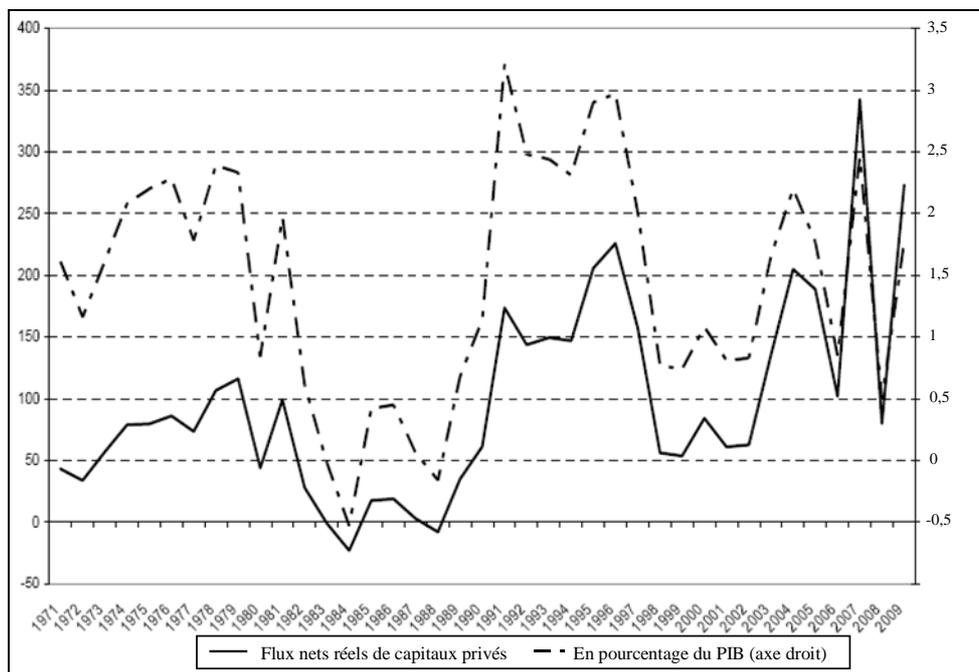
68. Les marchés d’un grand nombre de monnaies, de valeurs et de produits dérivés sur produits de base entretiennent des liens réciproques qui renforcent les comportements moutonniers à l’égard de multiples classes d’actifs. On estime que les fonds spéculatifs contribuent à ce processus du fait qu’ils partagent les mêmes conceptions en matière d’investissement et utilisent les mêmes indicateurs macroéconomiques pour la conduite de leur activité (Büyükkşahin, Haigh et Robe, 2010). Lorsque l’information recueillie sur un marché ou sur une économie dans son ensemble est utilisée pour formuler des anticipations concernant d’autres marchés ou une autre économie, le danger de contagion s’ajoute à d’autres risques systémiques. Le phénomène a été amplifié par les emprunts des banques à l’étranger pour financer l’expansion du crédit intérieur, le négoce des produits dérivés et les opérations à court terme sur devises hors bilan du type «carry trade» (voir *Rapport sur le commerce et le développement, 2010*).

²³ La privatisation des profits et la socialisation des coûts des cycles d’expansion-récession ont fait l’objet de divers commentaires; voir Lanchester (2010) et Krugman et Wells (2011).

Figure 7

Flux nets réels de capitaux privés vers les pays en développement

(En milliards de dollars de 2005 et en pourcentage du PIB, 1971-2009)



Source: Secrétariat de la CNUCED, d'après Akyüz (2011).

Note: Les flux réels correspondent aux flux nominaux ajustés des variations du déflateur du PIB des États-Unis. Ne sont pas compris dans les pays en développement les pays d'Europe centrale et orientale et les pays de la Communauté d'États indépendants.

69. Comme indiqué précédemment, de rapides fluctuations des prix des actifs, des valeurs immobilières et des taux de change risquent d'accroître les incertitudes en matière d'investissement, d'abrèger les horizons de planification et d'encourager des stratégies défensives et spéculatives pouvant avoir une influence préjudiciable sur le rythme et l'orientation de la croissance économique et sur la création d'emplois. Cela est particulièrement vrai dans les secteurs qui se prêtent à un comportement grégaire, par exemple l'investissement dans l'immobilier résidentiel et commercial, mais cela peut aussi se produire dans des secteurs productifs, comme cela a été le cas en Asie du Sud-Est au lendemain de la crise de 1997 (voir *Rapport sur le commerce et le développement, 1996*). La CNUCED a constamment affirmé que la mondialisation financière et, plus spécialement, les accords de commerce et d'investissement, la dépendance à l'égard de l'aide et les conditionnalités associées aux prêts internationaux avaient accru la vulnérabilité des pays en développement aux chocs, aux crises et à la contagion, réduit leur capacité de faire face à ces situations et empêché la conception et la mise en œuvre de politiques spécifiquement adaptées aux aspirations et aux besoins locaux²⁴.

70. Ces tendances déstabilisatrices ont coexisté, bien que difficilement, avec des situations plus prometteuses engendrées par les importants excédents courants des pays en développement en tant que groupe. Même les pays accusant un déficit de leurs comptes courants ont pu plus facilement attirer des capitaux, bien que dans certains cas ceux-ci aient provoqué une nouvelle forme de syndrome hollandais, avec une distorsion des taux de

²⁴ Voir, par exemple, *Rapport sur le commerce et le développement, 1998*, *Rapport sur le commerce et le développement, 2006* et *Rapport 2009 sur les pays les moins avancés*.

change et des difficultés pour développer des industries manufacturières et diversifier la production intérieure et les exportations (*Rapport sur le commerce et le développement, 2011*). Principalement pour ces raisons, la menace d'un «arrêt brutal» des flux de capitaux a diminué, en particulier dans le cas des pays en développement qui ont accumulé de vastes réserves ou qui ont pu emprunter dans leur propre monnaie. Il n'en reste pas moins que dans de nombreux pays, diverses faiblesses structurelles continuent de limiter la diversification, la croissance de la productivité et les effets positifs du commerce, et de freiner les efforts d'atténuation de la pauvreté.

D. Commerce, technologie et STN

71. Dans les premières années de l'après-guerre, le commerce a été considéré comme le moyen le plus sûr et le plus productif de s'intégrer dans l'économie mondiale. Pour les pays en développement, l'accès aux marchés mondiaux offrait la possibilité d'écouler des excédents, d'utiliser des terres sous-exploitées et des travailleurs sous-employés pour produire des biens primaires à forte intensité de main-d'œuvre destinés à l'exportation, de réduire leurs problèmes de balance des paiements et de tirer des gains dynamiques de la spécialisation et des économies d'échelle. Même si ces gains peuvent être importants, en particulier dans les premières étapes du développement, la CNUCED, avec d'autres, a fait valoir que les exhortations au «libre-échange» risquaient d'enfermer les pays dans un modèle de production qui, même s'il exploitait efficacement leurs ressources, pouvait ne pas produire les gains de productivité plus dynamiques nécessaires pour alimenter une croissance de rattrapage. Ces gains dépendent en effet d'une série de facteurs macroéconomiques, structurels et technologiques qui doivent être réunis pour qu'une forte dynamique investissements-exportations puisse s'enclencher, y compris dans le contexte des chaînes mondiales de valeur, et pour qu'une structure économique plus diversifiée puisse apparaître²⁵.

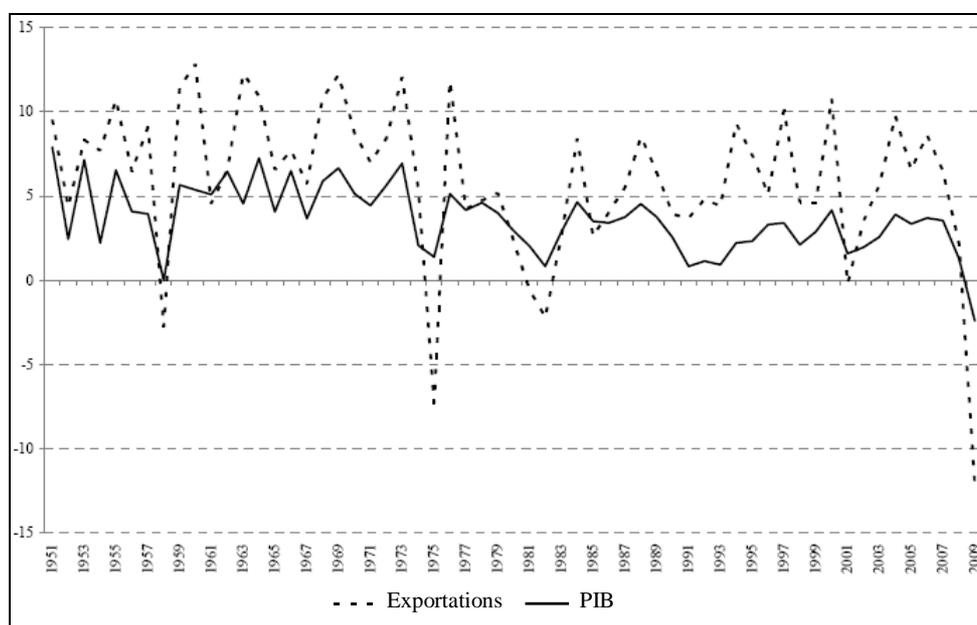
72. Le système flexible fondé sur des règles, mis en place dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), accompagné par le contrôle des flux financiers et des mouvements de capitaux, a contribué à l'instauration d'un climat d'investissement stable et a stimulé le commerce. Le régime de Bretton Woods a été marqué par la forte corrélation entre croissance du commerce et croissance de la production. Les liens synergiques entre croissance de la production, accroissement des investissements et hausse des exportations ont été une caractéristique importante du modèle florissant de ces années. Sous l'effet d'une division internationale du travail toujours plus complexe, le commerce a néanmoins augmenté plus rapidement que la production mondiale, bien que d'une manière inégale aussi bien sur le plan géographique que dans le temps (fig. 8)²⁶.

²⁵ Mettre l'accent sur la dynamique investissements-exportations permet d'éviter une discussion stérile sur la question de savoir si, oui ou non, le commerce est un «moteur de croissance», ce que les faits ne permettent pas vraiment d'établir; voir, par exemple, Bairoch (1998): 136-38. S'il existe de grandes divergences de vues entre les économistes sur le rôle des politiques commerciales, ils s'accordent généralement à reconnaître que l'investissement est essentiel pour le commerce; voir *Rapport sur le commerce et le développement 1996, 1999, 2003 et 2006*, ainsi que Bhagwati (1998), Bhagwati and Srinivasan (1999), Rodrik (1999) et Winters (2004).

²⁶ C'est là, naturellement, l'un des principaux points de désaccord, la CNUCED affirmant que ces liens étaient particulièrement faibles, voire préjudiciables pour les producteurs et les exportateurs de produits de base.

Figure 8
Évolution des exportations mondiales de marchandises comparée à l'évolution du PIB, 1951-2009

(Évolution en pourcentage par rapport à l'année précédente)



Source: Organisation mondiale du commerce (OMC). *Statistiques du commerce international* (divers numéros).

73. Pendant une bonne partie de cette période, c'est au niveau régional que le commerce a rencontré les conditions les plus favorables pour contribuer au cercle vertueux de la croissance et du développement. Ainsi, la part du commerce intra-européen dans le commerce mondial a augmenté de 18,3 % en 1953 à 31,2 % en 1973. Cette croissance est due au commerce intra-industriel de produits manufacturés qui a d'abord profité de la diminution des contingents et de leur tarification, puis des baisses des droits de douane résultant des divers cycles de négociations commerciales (Rayment, 1983). Une forte dynamique investissements-exportations est ensuite apparue en Asie de l'Est, d'abord au Japon, puis dans les nouveaux pays industriels (NPI) de la première génération, à savoir Hong Kong, la République de Corée, Singapour et la province chinoise de Taiwan. Là, l'investissement a augmenté à un rythme record et a permis à ces cinq pays et territoires de voir leur part dans le commerce international progresser de 7 % à peine en 1963 à 17 % en 1993. Notons aussi qu'au début des années 1970, cette dynamique investissements-exportations avait acquis une nouvelle dimension avec les flux intrarégionaux d'investissements étrangers directs (IED) (fig. 9).

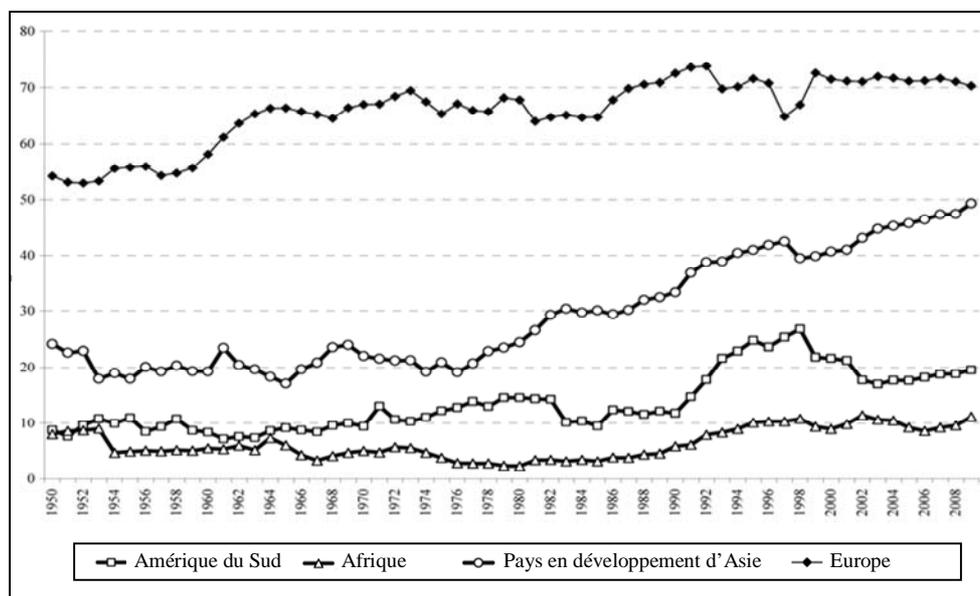
74. Les NPI de la première génération avaient mis à profit la participation des STN pour renforcer le lien investissements-exportations, notamment à travers les licences (République de Corée) et la sous-traitance (province chinoise de Taiwan)²⁷. Leurs voisins d'Asie du Sud-Est, qui ont formé la deuxième génération de NPI, ont, pour leur part, beaucoup exploité les IED. Leur utilisation progressive par secteur et par pays a donné naissance à un modèle régional particulier – le modèle du «vol d'oies sauvages» (*Rapport*

²⁷ Ces formes d'activité sans participation au capital – concession de licences en République de Corée, et contrats de sous-traitance dans la province chinoise de Taiwan – étaient particulièrement importantes.

sur le commerce et le développement, 1996): la montée en gamme des pays dominants, qui se sont détournés des activités primaires à forte intensité de main-d'œuvre en faveur d'une production manufacturière plus avancée, a permis de délocaliser certaines activités productives dans les pays voisins moins développés (Malaisie, Thaïlande et autres), grâce au commerce et à l'IED et selon l'évolution de la compétitivité. Ainsi, tandis que le ratio entrées d'IED/formation brute de capital fixe se situait entre 1 et 3 % dans la République de Corée et la province chinoise de Taiwan dans les années 1970 et 1980, il se situait entre 4 et 25 % dans les NPI de la deuxième génération dans les années 1980 et 1990 (voir *Rapport sur le commerce et le développement, 1996*: chap. 2; *Rapport sur l'investissement dans le monde, 2002*; et Petri, 2010). Enfin, au début des années 1990, la Chine a commencé à attirer d'importants IED dans le contexte des réseaux régionaux (fig. 10), mais elle a agi dans le cadre de la réorientation de sa stratégie d'un régime de croissance fondée sur la consommation et les activités à forte intensité de main-d'œuvre vers un régime fondé sur l'investissement et une forte productivité, appuyé par des mesures actives visant à s'assurer que l'IED complétait les ressources intérieures et servait à renforcer les capacités productives locales (*Rapport sur l'investissement dans le monde*, plusieurs éditions; *Rapport sur le commerce et le développement, 2006*; et Lo and Zhang, 2010).

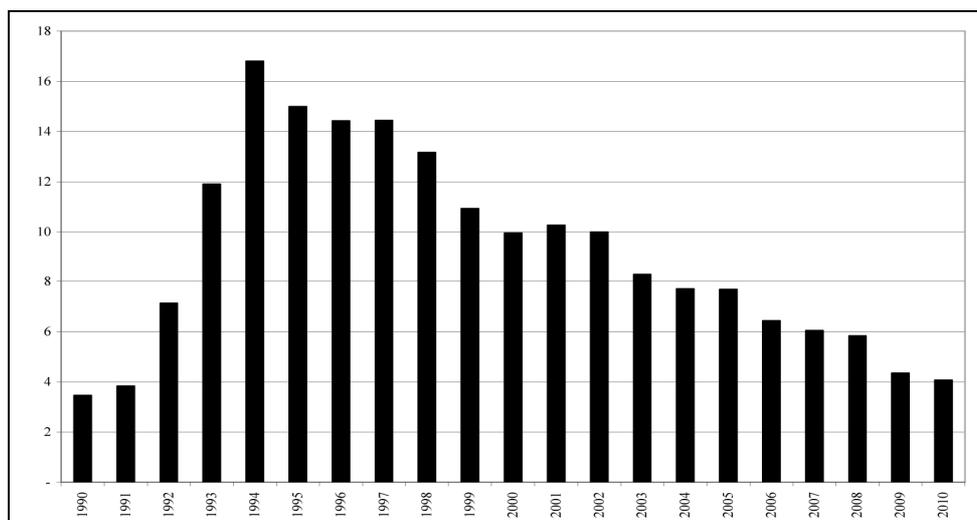
Figure 9

Commerce intragroupes régionaux en pourcentage du commerce total, 1950-2009



Source: Secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données GlobStat de la CNUCED.

Figure 10
Chine: entrées d'IED en pourcentage de la formation brute de capital fixe, 1990-2010



Source: Secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données sur l'IED et les STN de la CNUCED.

75. Il existe un autre point commun important entre ces expériences, c'est la technicité croissante des produits qui s'est traduite par l'augmentation de la valeur ajoutée du secteur exportateur. Dans le cas de l'Europe occidentale, ce phénomène est dû à la mise en œuvre de technologies développées avant la Seconde Guerre mondiale dans une gamme très étendue de biens de moyenne et de haute technologie pour lesquels les débouchés se sont multipliés au fur et à mesure de la hausse des revenus (Fageberg, 1996). Dans le cas de l'Asie de l'Est, les technologies nouvelles ont été acquises à l'étranger à la faveur des importations et des IED et adaptées aux conditions locales par «rétroconception», avec le soutien de politiques volontaristes qui ont permis à ces pays de progresser le long de la courbe des possibilités de production mondiale²⁸.

76. Au début des années 1980, les liens entre la hausse de la production et le commerce se sont distendus²⁹. Le commerce mondial a été régi davantage par des politiques de libéralisation rapide (souvent mises en place par le biais des programmes d'ajustement structurel, et dans une optique d'adhésion à la mondialisation financière), par l'apparition de nouveaux marchés consécutive à l'effondrement du communisme et par l'expansion des réseaux mondiaux de production. Cette évolution a coïncidé avec une brusque modification de la structure des échanges des pays en développement qui se sont tournés vers l'exportation de produits manufacturés (fig. 11) et avec l'enregistrement par ces pays de taux de croissance largement supérieurs à ceux des pays développés. Cette nouvelle structure s'est confirmée après le Cycle d'Uruguay qui a abouti à la réduction des obstacles tarifaires, à l'ouverture de négociations sur de nouvelles questions (liées au commerce) et à la mise en place d'un ensemble plus uniforme d'obligations imposé à tous les États membres de l'OMC. Selon l'«accord ambitieux» conclu à Marrakech, les pays en

²⁸ Voir Allen (2011) qui montre clairement que dans les pays d'industrialisation tardive, les progrès technologiques, la formation de capital et la priorité donnée aux exportations sont étroitement liés. Voir aussi *Rapport sur le commerce et le développement, 2003*.

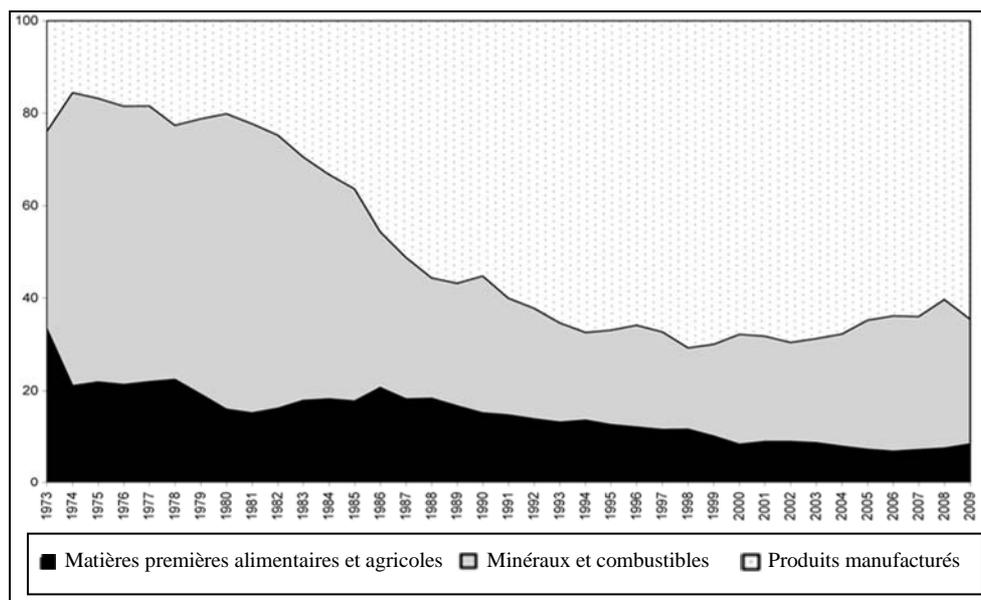
²⁹ En effet, les taux de croissance décennaux moyens du commerce et de la production montrent que dans la période entre 1950 et 1980, la corrélation était positive, pour devenir négative à partir de 1980.

développement devaient prendre un engagement unique englobant des engagements spécifiques importants dans des domaines nouveaux tels que la propriété intellectuelle, tandis que les pays développés ouvriraient leurs marchés aux produits de secteurs présentant un intérêt pour les pays en développement, tels l'agriculture, les textiles et les vêtements (*Rapport sur le commerce et le développement, 1995*; Ostry, 2000). Bien que les pays développés n'aient pas honoré leur part du «contrat», notamment en ce qui concerne les produits agricoles, un nouveau cycle de négociations a été lancé en 2001 à Doha.

Figure 11

Composition des exportations des pays en développement, 1973-2009

(En pourcentage)

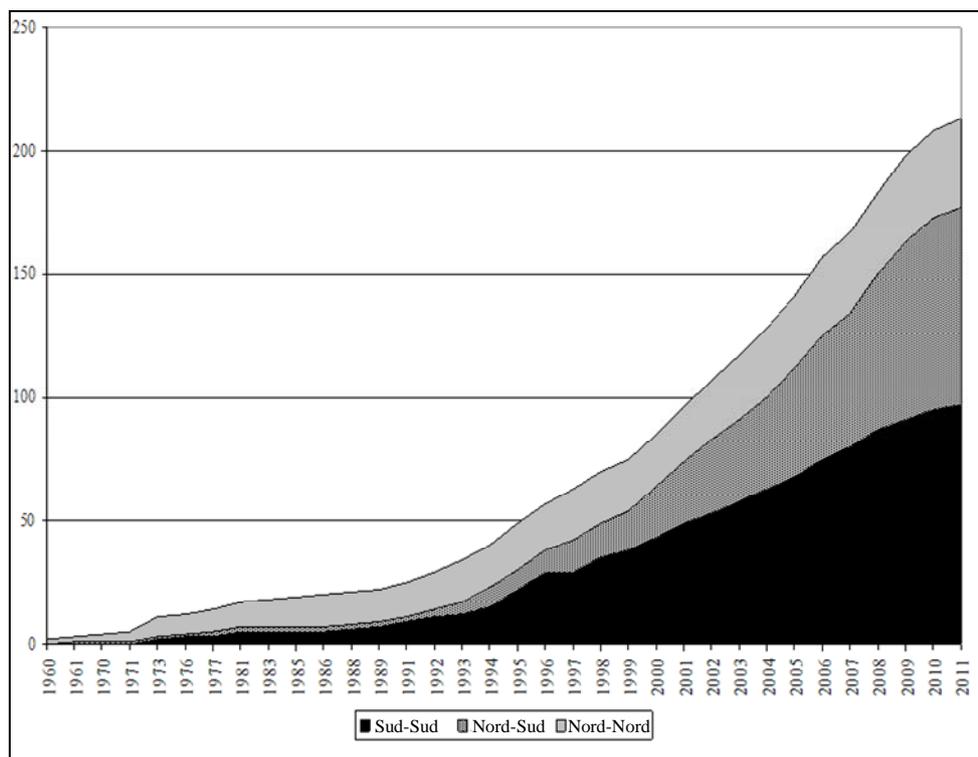


Source: UNCTADStat.

Note: CTCI-2: données de 1973 à 1994; CTCI-3: données à partir de 1995.

77. L'élargissement des négociations commerciales multilatérales a coïncidé avec une prolifération des accords commerciaux bilatéraux et régionaux qui, de plus en plus, contiennent des dispositions relatives à la propriété intellectuelle aux incidences potentiellement négatives pour l'apprentissage technologique dans les pays en développement (fig. 12). Cette évolution a alimenté le débat sur la question de savoir si le commerce régional était susceptible de favoriser l'ouverture du système commercial mondial ou si, au contraire, il risquait de la freiner. Ce débat continue, en grande partie, de s'appuyer sur une vision sommaire d'un monde sans frontière, environnement idéal pour le commerce international, et d'insister sur les gains d'efficacité statique. Une telle approche ne tient pas compte de l'évolution de l'économie mondiale liée à la montée en puissance de la finance internationale – y compris des conséquences des cycles d'expansion et de récession, du recul de la part des salaires dans le revenu national et d'un ralentissement généralisé de la croissance mondiale, et de l'impact de tous ces facteurs sur le commerce international.

Figure 12
Accords commerciaux régionaux et bilatéraux (nombre total)



Source: OMC.

Note: Accords commerciaux régionaux notifiés au GATT puis à l'OMC, aujourd'hui en vigueur (par date d'entrée en vigueur).

78. Cependant que l'environnement macroéconomique se modifiait, beaucoup d'entreprises ont évolué vers un modèle économique privilégiant la «valeur actionnariale», la rentabilité à court terme et les fusions-acquisitions. Dans ces conditions, la sous-traitance (externalisation d'une activité) et la délocalisation (déplacement d'une activité à l'étranger) sont devenues des instruments clefs de la stratégie d'entreprise.

79. La dynamique concurrentielle des chaînes mondiales de valeur a amené de plus en plus de sociétés transnationales à des modes de production sans participation au capital (SPC) – externalisation internationale de la production, concession aux entreprises du pays hôte de licences dans le domaine des connaissances, contrats de gestion et franchisage. Par exemple, les stratégies d'entreprise associent de plus en plus externalisation et délocalisation. Dans la mesure où ces modes de production exigent la participation d'entreprises nationales avec une importante capacité productive, ils rappellent les stratégies utilisées avec succès par les NPI de la première génération pour mettre les relations avec les STN au service de leur propre développement. Les STN ont commencé par segmenter la chaîne de valeur de certains secteurs, tels que le textile, le vêtement et l'électronique, assignant les différents segments à différents sites de production avant l'assemblage final. Au début des années 1990, ce modèle de désintégration verticale (généralement piloté par une entreprise chef de file basée dans un pays avancé) s'est étendu à d'autres industries et activités de services, faisant appel à des fournisseurs dans un nombre croissant de pays en développement. Nike est un bon exemple de cette stratégie; la société externalise la totalité de sa production d'articles de sport auprès de sous-traitants en Chine, en Indonésie, en République de Corée, en Thaïlande et au Viet Nam. Dès 1996, les

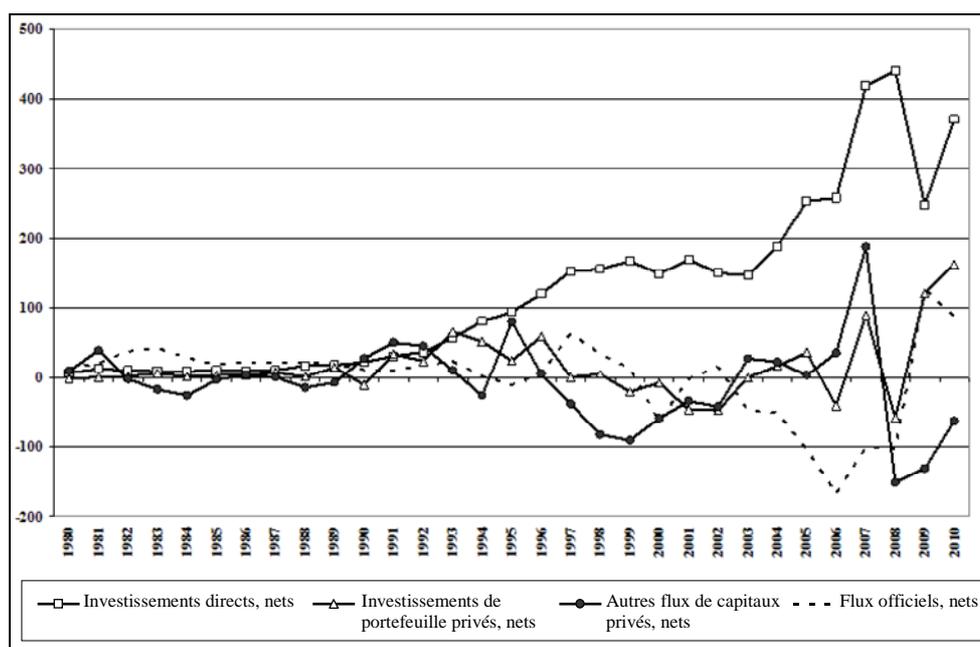
52 composants d'une chaussure de la marque Nike étaient fabriqués par des sous-traitants dans ces cinq pays³⁰. De là est née l'idée qu'une dynamique IED-exportations, mue par la libéralisation du commerce et la mise à profit des capacités de commercialisation et du savoir-faire technologique des STN, pouvait permettre aux pays en développement de passer directement à des productions plus avancées et, du même coup, éviter les erreurs «de jeunesse» des industries naissantes. «Produire les bons produits grâce à l'IED semblait avoir transformé l'un des crédos du Consensus de Washington – «assurer la vérité des prix» – en une stratégie de développement plus accomplie puisqu'elle permettait aux pays en développement de faire du commerce et d'investir pour sortir de la pauvreté (Stiglitz, 2002: 67). Le fait que l'IED ne fasse peser aucune dette sur le pays d'accueil et qu'il soit à l'abri des comportements spéculatifs et moutonniers a renforcé son attrait en tant qu'instrument de promotion du développement dans le cadre de la mondialisation financière.

80. Or, les attentes n'ont été qu'en partie réalisées. L'IED vers les pays en développement a fortement augmenté depuis les années 1990, devenant, dans certains cas, la principale source d'entrée de capitaux (fig. 13). Ainsi, les stocks intérieurs d'IED sont passés de 7 % du PIB mondial en 1980 à environ 30 % en 2009 (fig. 14). S'il est courant de penser que l'augmentation des flux d'IED à travers le monde correspond à une augmentation de la formation brute de capital fixe, cela n'est vrai que dans le cas des investissements de création de capacités ou de développement des capacités productives des filiales.

Figure 13

Composition des flux nets de capitaux vers les pays en développement, 1980-2010

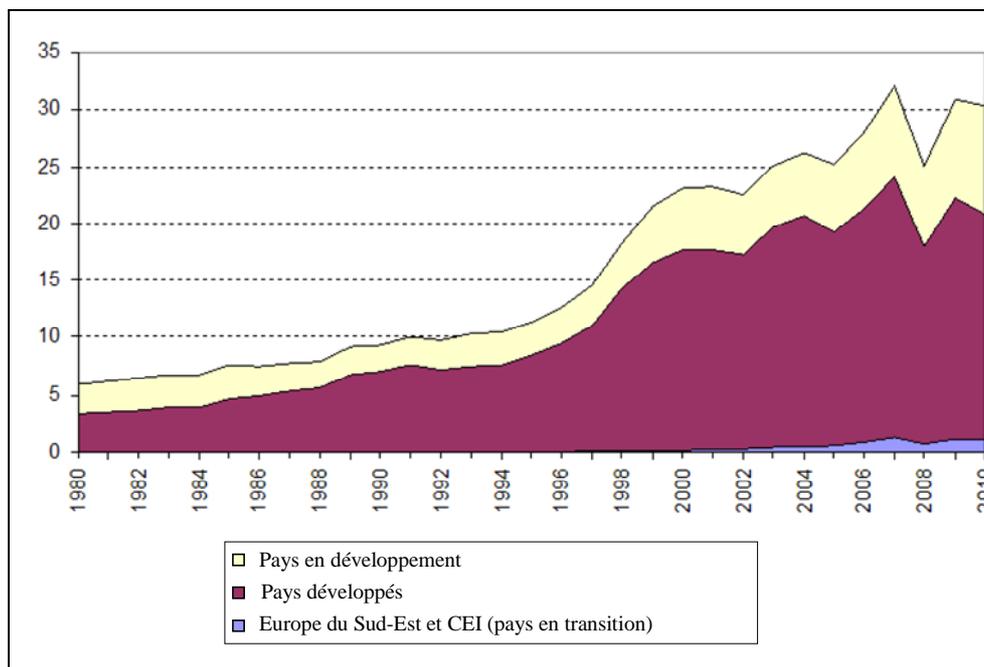
(En milliards de dollars)



Source: FMI. Perspectives de l'économie mondiale (divers numéros).

³⁰ Pour plus d'informations sur l'organisation et l'évolution de ces réseaux de production, voir le *Rapport sur l'investissement dans le monde, 2002* et le *Rapport sur le commerce et le développement, 2002*.

Figure 14
Répartition du stock intérieur d'IED
 (En pourcentage du PIB mondial)

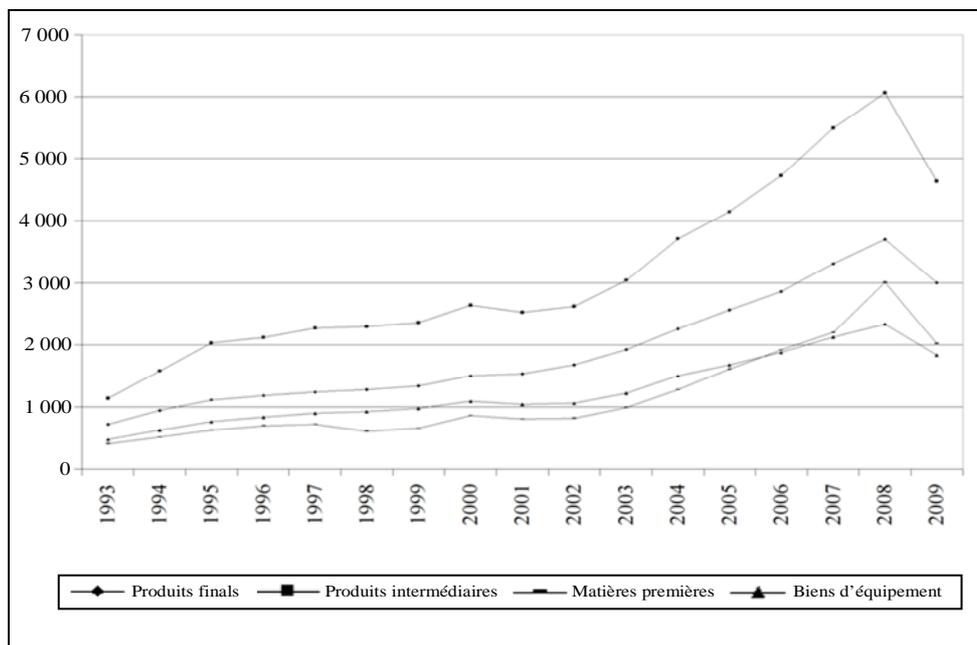


Source: Secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données de la CNUCED sur l'IED et les STN.

81. Cela étant, l'extension des réseaux de production internationaux a dopé le commerce mondial, les produits passant par plusieurs sites de production avant d'atteindre le consommateur final. Ainsi, le commerce des biens intermédiaires a représenté 30 % du commerce mondial, entre 40 et 60 % des importations de marchandises des pays de l'OCDE, et près de 75 % des importations de grands pays en développement tels que la Chine (fig. 15 et tableau 3). Ces dernières années, quelques marchés émergents parmi les plus dynamiques ont su utiliser ces réseaux en faveur de leur développement. Toutefois, l'augmentation du commerce résultant de la participation à ces réseaux ne s'accompagne pas automatiquement d'une hausse comparable de la valeur ajoutée ou des salaires réels, d'où le constat que les liens entre exportation, accroissement de la productivité et augmentation du niveau de vie qui, par exemple, ont caractérisé le modèle de croissance de l'Asie de l'Est, se sont rompus (*Rapport sur le commerce et le développement, 2002 et 2003*). En effet, la flexibilité du marché du travail conjuguée à un commerce de composants normalisés tendant à saturer des marchés très compétitifs a fait naître des inquiétudes quant au risque de voir les réseaux de production provoquer des déséquilibres commerciaux jusqu'alors associés aux exportations de produits de base primaires, y compris des «sophismes de composition», des «enclaves économiques», et même une «croissance paupérisante» (*Rapport sur le commerce et le développement, 2002; Kaplinsky et al., 2002*)³¹.

³¹ L'idée selon laquelle beaucoup de pays en développement seraient peut-être dans une situation où ils commerceraient davantage mais pour des revenus inférieurs a été avancée dans le *Rapport sur le commerce et le développement, 2002*. Un constat analogue a été fait par Dowrick et Golley (2004) dans une étude portant sur 127 pays développés et pays en développement qui a montré qu'entre 1960 et 1980, l'augmentation du commerce dans les pays en développement avait entraîné une hausse de la

Figure 15
Tendances de la composition du commerce mondial
 (Exportations, en milliards de dollars)



Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après les bases de données WITS-TRAINS.

Tableau 3
Exportations de produits intermédiaires, par groupe de revenu et par région
 (En pourcentage)

	Moyenne pour 1993 et 1994	Moyenne pour 2008 et 2009	2009	Taux de croissance annuel
<i>Groupe de revenu</i>				
Pays développés	76,6	62,4	61,5	8,7
Pays en développement	18,0	29,0	32,0	13,7
Pays en transition	4,0	7,0	5,0	15,7
PMA	2,1	3,5	3,2	14,0
Total	100	100	100	10,2
<i>Région en développement</i>				
Asie de l'Est et du Sud-Est	14,2	23,2	25,2	13,8
Europe orientale	3,0	6,4	5,4	15,9
Amérique latine	4,3	4,8	5,2	11,0
Moyen Orient/Afrique du Nord	0,3	0,6	0,6	15,8
Asie du Sud	0,7	1,3	1,2	14,5
Afrique subsaharienne	0,9	1,2	1,1	12,0

Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après COMTRADE-WITS.

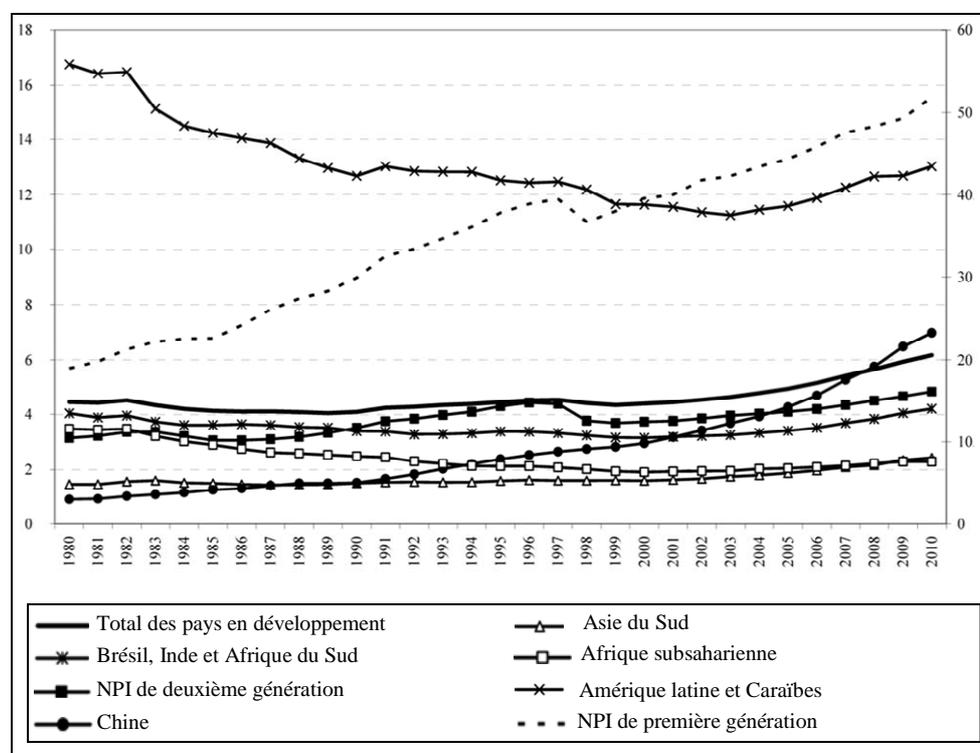
productivité plus rapide que celle des pays développés mais que, dans la période 1980-2000, ce lien s'était affaibli en faveur des pays plus riches.

E. Le développement en panne

82. Rares sont les communautés où les changements institutionnels, comportementaux et politiques promus par la mondialisation financière ont enclenché les cercles vertueux de développement. Dans le cadre de cette mondialisation, seuls les réformateurs relativement réticents, dont les NPI d'Asie de l'Est, la Chine et l'Inde, sont parvenus à réduire sensiblement l'écart de revenu qui les séparait des pays avancés. La plupart des autres pays, y compris les «pays performants dans l'ajustement» d'Amérique latine et d'Afrique subsaharienne, n'ont pas réussi à réaliser cette convergence. En effet, si l'on fait exception de la croissance forte et assez largement partagée à laquelle on a assisté après 2002, les épisodes de croissance se sont espacés dans les pays en développement depuis le début des années 1980 (DAES/ONU, 2006: 11), et le revenu par habitant de bon nombre d'entre eux accuse, par rapport aux pays les plus riches, le même retard qu'il y a trente ans, les pays de l'Asie de l'Est étant les seuls à afficher des gains importants et réguliers (fig. 16)³².

Figure 16

PIB réel par habitant dans divers groupes de pays par rapport à celui des États-Unis, 1980-2010



Source: Secrétariat de la CNUCED, d'après UNCTADStat.

Note: NPI de première génération sur l'axe de droite; tous les autres pays sur l'axe de gauche. Les NPI de première génération comprennent Hong Kong (Chine), la République de Corée, la province chinoise de Taiwan et Singapour. Les NPI de deuxième génération comprennent l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines et la Thaïlande.

³² L'évaluation des résultats des différents pays en développement réalisée par la CNUCED peut être consultée dans les Rapports sur le commerce et le développement, les Rapports sur les pays les moins avancés et les Rapports sur le développement économique en Afrique.

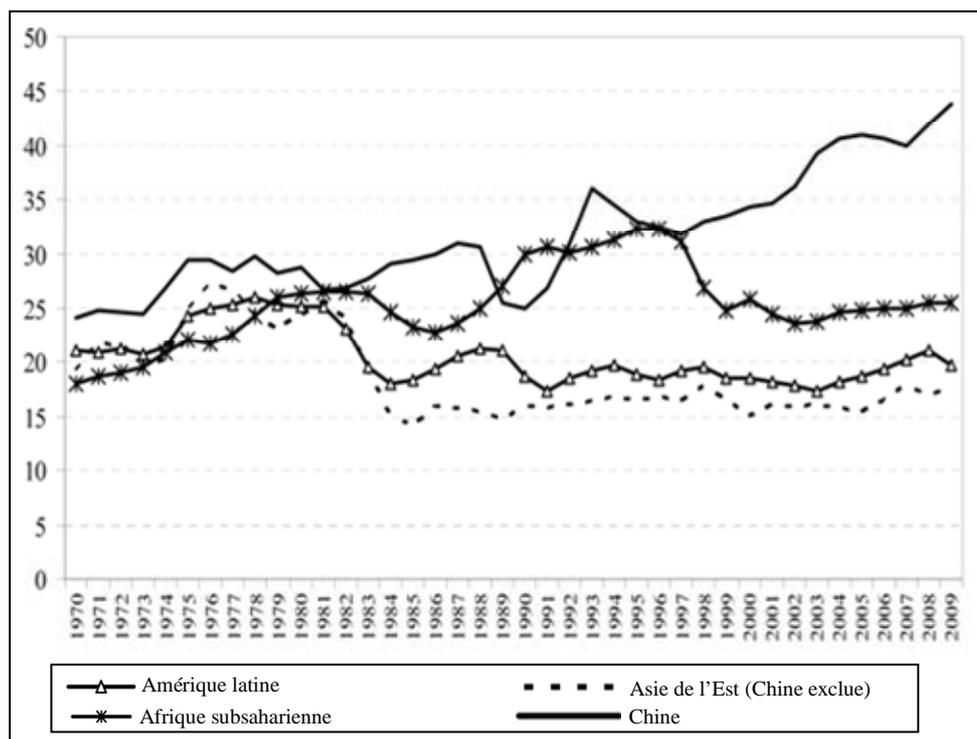
83. Le premier échec des stratégies de développement assujetties à la mondialisation financière est la difficulté qu'elles ont eue à mobiliser des ressources suffisantes pour renforcer les capacités productives. Dans la plupart des pays en développement, les taux d'investissement se sont effondrés dans les années 1980 et ne sont pas remontés à leurs niveaux antérieurs (fig. 17). Le recul de l'investissement public a été particulièrement prononcé et, dans la plupart des cas, l'investissement privé (des ressortissants tant nationaux qu'étrangers) n'a pas compensé le manque à recevoir (*Rapport sur le commerce et le développement, 2003*).

84. Cet échec est dû en partie au fait que la mondialisation financière a eu des incidences négatives sur l'épargne des ménages à trois niveaux: a) les revenus salariaux ont été considérablement réduits; b) les banques se sont détournées de la protection de l'épargne des ménages et du financement à long terme des projets d'investissement pour s'engager activement dans le prêt aux consommateurs et aux gouvernements; et c) la libéralisation commerciale et financière (par les changements culturels et comportementaux qu'elle a induits) a accru la propension à consommer, notamment des biens de luxe, et a alimenté la spéculation immobilière. Toutefois, pour les raisons évoquées plus haut, la financiarisation a aussi eu un effet préjudiciable sur la synergie entre les profits et l'investissement en dirigeant les bénéfices non distribués vers des utilisations moins productives³³.

Figure 17

Formation brute de capital fixe, 1970-2009

(En pourcentage du PIB, prix courants)



Source: Secrétariat de la CNUCED, d'après UNCTADStat.

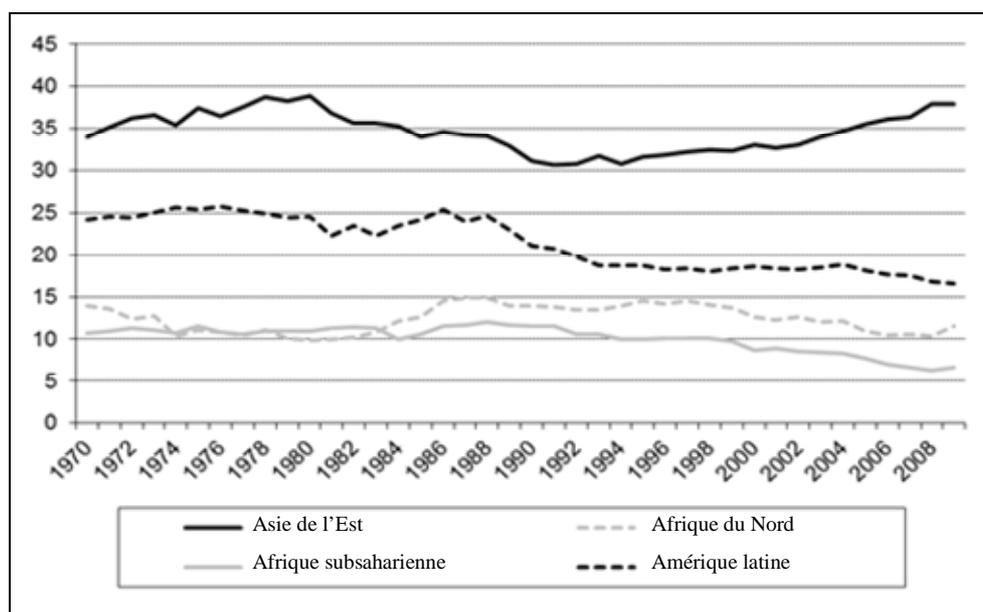
³³ Voir aussi Arestis (2004 et 2005). Selon une étude approfondie des effets de la libéralisation financière, rien ne permet d'affirmer que l'intégration financière a aidé les pays en développement à accroître les ressources disponibles pour renforcer l'investissement productif et soutenir la croissance (Prasad *et al.*, 2004: 11).

85. Un deuxième danger est celui d'enfermer les pays dans un modèle de spécialisation internationale restrictif et peu porteur de croissance. Selon des études réalisées par la CNUCED, un certain nombre de pays en développement sont engagés depuis une trentaine d'années dans un processus de «désindustrialisation prématurée», qui se manifeste notamment par le recul de la part de l'activité manufacturière dans l'emploi et la production à un niveau de revenu bien inférieur au niveau correspondant à celui observé dans les pays développés et les pays en développement à croissance dynamique (fig. 18). Ces pays ont de plus en plus de difficultés à produire des biens plus élaborés pour l'exportation et à maintenir la demande intérieure et la création d'emploi à un niveau élevé (*Rapport sur le commerce et le développement, 2003; Rapport 2009 sur les pays les moins avancés*).

Figure 18

Valeur ajoutée des industries manufacturières 1990-2009

(En pourcentage du PIB)



Source: Secrétariat de la CNUCED, d'après UNCTADStat.

86. Troisième observation étroitement liée à ce qui précède, la mondialisation financière n'a pas souvent contribué à la modernisation technologique (*Rapport sur le commerce et le développement, 2003; Rapport 2007 sur les pays les moins avancés*). Dans la plupart des pays en développement, le progrès technologique consiste davantage à adapter et à améliorer des technologies existantes pour augmenter la productivité qu'à repousser les limites. Toutefois – et peu importe que la technologie soit importée ou élaborée localement – il faut tout de même effectuer des investissements productifs importants (la plupart des technologies étant intégrées dans les biens d'équipement), allouer des crédits suffisants à la recherche-développement (R-D) et disposer d'une gamme de services d'appui adaptés. Mesurer les capacités technologiques demeure une tâche d'autant plus difficile qu'il existe une quantité non négligeable de connaissances et de compétences tacites. Toutefois, ces capacités évoluent plus ou moins dans le même sens que l'investissement et l'industrialisation: plusieurs pays d'Asie de l'Est affichent d'excellents résultats, tandis qu'un grand nombre de pays en développement à revenu intermédiaire luttent pour ne pas se laisser distancer et que la plupart des PMA voient leur retard se creuser (tableau 4). Les efforts déployés pour corriger ces faiblesses en attirant l'IED ont eu un succès mitigé. Tandis que les filiales de sociétés étrangères tendent à enregistrer une production et une productivité plus élevées que les entreprises locales comparables, les

retombées technologiques des entrées d'IED sont apparemment faibles, en particulier dans les PMA (*Rapport sur les PMA, 2007, Rapport sur l'investissement dans le monde, 2005*)³⁴. C'est le cas en particulier dans le secteur de l'assemblage ou, dans le cas d'activités de plus haute technicité, lorsque les capacités d'absorption des entreprises locales sont insuffisantes. L'incapacité de surmonter ces faiblesses a fait naître des inquiétudes quant au risque de «piège du revenu intermédiaire», étant donné que plusieurs pays qui ont pris pied dans les segments des chaînes mondiales de valeur à forte intensité de main-d'œuvre ont ensuite eu des difficultés pour continuer de développer les infrastructures technologiques nécessaires à la constitution de grandes entreprises nationales ou à la poursuite de la modernisation et à la hausse de la productivité³⁵.

Tableau 4

Dépenses de recherche-développement

(En pourcentage du PIB)

	1996	2000	2004	2007
Membres de l'OCDE	2,2	2,4	2,3	2,3
Pays à revenu intermédiaire	0,6	0,7	0,8	1
Asie de l'Est et Pacifique	0,5	0,7	1,1	1,4
Asie du Sud	0,6	0,7	0,7	0,8
Amérique latine et Caraïbes	0,5	0,6	0,6	0,7

Source: Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde*.

87. Non seulement la mondialisation financière n'a pas soutenu la croissance de rattrapage ni les transformations structurelles, mais elle a aussi été préjudiciable à la création d'emplois décents dans de nombreux pays en développement (DAES/ONU, 2008; *Rapport sur le commerce et le développement, 2010*). Compte tenu des problèmes structurels de ces pays, les mesures prises pour rendre les marchés du travail plus flexibles, lorsqu'elles sont associées à des politiques macroéconomiques restrictives, à une libéralisation commerciale et financière rapide et à des cycles d'expansion et de récession, n'ont pas souvent contribué à régulariser la situation des travailleurs ni à promouvoir la création rapide d'emplois sûrs. Seule exception, encore une fois, l'Asie de l'Est dont les stratégies de développement sont celles qui se sont le plus écartées des remèdes classiques (Bacchetta, Ernst et Bustamante, 2009; Khan, 2007; et tableau 5). La hausse de l'emploi ayant le pouvoir de renforcer l'impact de la croissance de la productivité par le jeu des cercles vertueux, le faible taux d'intensité d'emploi de la croissance observé dans la plupart des pays en développement constitue un obstacle de plus à un développement mieux partagé.

³⁴ On trouvera un examen récent des retombées de l'IED dans Harrison and Rodríguez-Clare (2010).

³⁵ Pour plus d'informations sur le piège du revenu intermédiaire, voir le *Rapport sur le commerce et le développement, 2002*, Ohno (2009), Felipe (2010) et Wade (2010). Des préoccupations analogues sont même exprimées en ce qui concerne la Chine, voir: *The Economist* (2011). Beware the middle-income trap: China's roaring growth cannot last indefinitely, 23 juin.

Tableau 5
Part des emplois vulnérables, dans le monde et par région
 (En pourcentage)

	1998	1999	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Monde	53,7	53,5	53,3	51,9	51,4	51	50,2	50,1
Pays développés et Union européenne	11,3	11,1	10,8	10,3	10	9,9	9,7	9,7
Europe centrale et Europe du Sud-Est (hors UE) et CEI	24,1	26,7	25,6	22,8	21,9	20,7	20,4	20
Asie de l'Est	61,4	60,2	59,1	55,8	55,2	54,5	52,2	50,8
Asie du Sud-Est et Pacifique	63,8	66,2	65,5	62,6	62,3	62	62,5	61,8
Asie du Sud	81,9	81,1	82,1	80,5	80,2	79,9	78,9	78,5
Amérique latine et Caraïbes	35,7	36,1	35,8	33,8	32,7	32,3	31,8	32,2
Moyen-Orient	36,8	36	35,7	33,9	33,7	33,3	32,9	32,7
Afrique du Nord	43,7	42,1	42,4	42,6	41,1	41,2	40,2	40,4
Afrique subsaharienne	80,5	79,9	79,5	77,1	76,6	76	75,3	75,8

Source: OIT, *Tendances mondiales de l'emploi*: 69.

88. Paradoxalement, les pays en développement qui sont sortis gagnants de la mondialisation financière sont ceux qui ont résisté à la libéralisation rapide du secteur financier et du compte de capital (encadré 2; et fig. 19) et qui ont continué de prendre des mesures novatrices et non orthodoxes, inspirées de celles qui, dans les années 1960 et 1970, avaient contribué à libérer le Japon, la République de Corée, la province chinoise de Taiwan et d'autres des contraintes pesant sur la croissance. Dans tous les cas, le taux très élevé de formation de capital, la diversification économique et la modernisation technologique se sont renforcés l'un l'autre, tandis que les marchés mondiaux étaient mis à contribution selon une stratégie précise pour combler les écarts de ressources et renforcer les capacités locales. En conséquence, ces pays ont réussi leur transformation structurelle vers des secteurs à forte productivité. Ils ont aussi renforcé leurs capacités industrielles dans le contexte d'une dynamique de croissance régionale forte, notamment grâce au commerce dirigé et aux IED. C'est en s'appuyant sur la politique industrielle, plutôt que sur les mécanismes du marché, que ces pays ont pu profiter pleinement des économies d'échelle et des externalités résultant de l'intégration extérieure.

Encadré 2

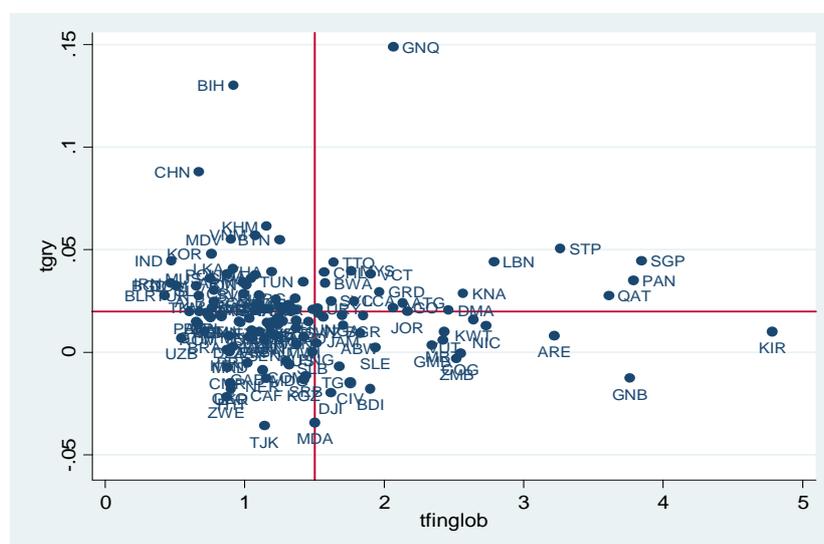
Qui a profité de la mondialisation financière?

En ce qui concerne les pays en développement dans leur ensemble, on ne relève aucune corrélation positive entre la mondialisation financière et la croissance économique ou l'investissement. Peut-être est-ce parce que les formules économétriques sont impuissantes à distinguer les pays qui bénéficient de la mondialisation financière de ceux que les flux mondiaux incontrôlés de capitaux pénalisent. À partir d'un échantillon de 136 pays en développement, la figure A (ci-dessous) met en corrélation la mondialisation financière et la croissance du PIB réel moyen par habitant dans la période 1990-2007. Il est ensuite divisé en quatre quartiers. Le quartier situé en bas à gauche fait apparaître 52 pays affichant un niveau de mondialisation financière relativement faible (moins de 150 %, proche de la moyenne des pays pendant la période) et une croissance faible (inférieure à 2 % par an, proche de la moyenne des pays de l'échantillon). Le quartier situé en bas à droite contient 24 pays où la mondialisation financière a été élevée et la croissance faible. Le quartier situé en haut à gauche comprend 41 pays où la mondialisation financière a été

faible et la croissance élevée. Enfin le quartier en haut à droite contient 19 pays où la mondialisation financière et la croissance ont été élevées. Bien que le graphique ne puisse pas fournir de scénarios contrefactuels et ne permette donc pas de mettre en évidence de relation de causalité, il est intéressant de noter que le quartier supérieur droit est la partie la moins «peuplée» du graphique.

Une observation plus attentive de ce quartier peut peut-être nous aider à comprendre quels pays peuvent profiter de la mondialisation financière. Parmi les 19 pays figurant dans le groupe où la croissance et la mondialisation financière ont été élevées, 8 sont des petits pays insulaires, 6 des exportateurs de produits de base et 4 des centres financiers régionaux. Un seul (Malaisie) est un pays doté d'une industrie manufacturière importante et prospère. La figure A ne semble pas corroborer l'opinion selon laquelle la mondialisation financière favorise l'industrialisation et la transformation structurelle.

Figure A
Qui a profité de la mondialisation financière?



Source: Secrétariat de la CNUCED, d'après Lane and Milesi-Ferretti (2006) et UNCTADStat.

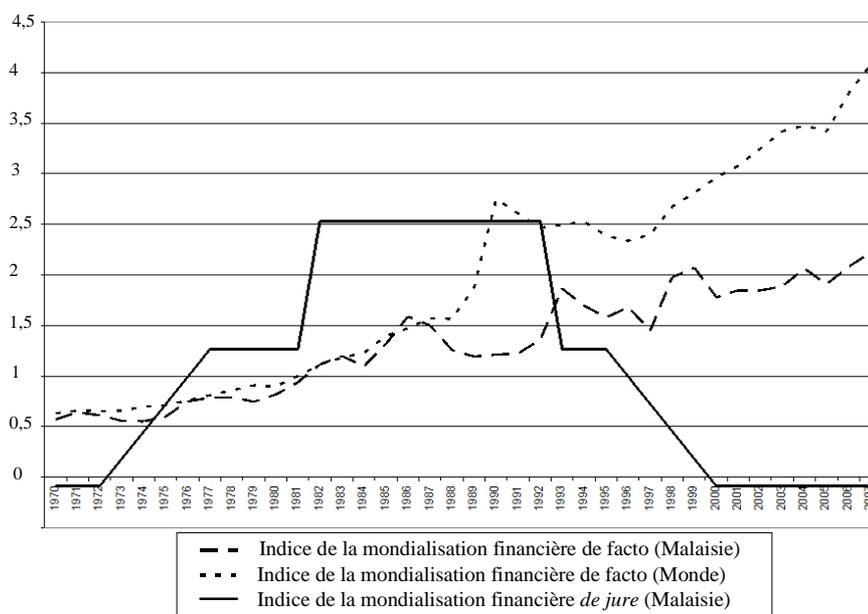
Note: L'axe vertical représente la croissance du PIB moyen réel par habitant dans la période 1990-2007 et l'axe horizontal le niveau moyen de mondialisation financière (défini comme la somme des actifs et des passifs extérieurs bruts divisée par le PIB) pendant la même période. Les huit petits pays insulaires sont: Antigua-et-Barbuda, la Dominique, la Grenade, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les Grenadines, les Seychelles et Sao Tomé-et-Principe. Les six producteurs de produits de base sont: l'Angola, le Botswana, le Chili, la Guinée équatoriale, le Qatar et Trinité-et-Tobago. Les quatre centres financiers régionaux sont: le Liban, Panama, Singapour et l'Uruguay.

Il est surprenant que le seul pays de l'échantillon qui réussisse sa transformation structurelle et profite de la mondialisation financière soit un pays qui, dans le passé récent, l'a énergiquement combattue. La Malaisie a en effet commencé à assouplir ses règles de contrôle des mouvements de capitaux au milieu des années 1970 et, en 1982, son compte de capital était entièrement ouvert (trait plein dans la figure B). Au début des années 1990, inquiètes des fortes entrées de capitaux, les autorités malaisiennes ont imposé certaines restrictions qui ont été encore durcies après la crise asiatique de 1997-1998. En 2000, l'indice malaisien de la libéralisation *de jure* du compte de capital avait retrouvé son niveau de 1970. Ces modifications des règles du compte du capital n'ont pas provoqué d'effondrement de la mondialisation financière de facto (ligne hachée de la figure B), mais elles ont permis de ralentir le processus et de sortir la Malaisie de l'intégration financière

internationale accélérée (ligne pointillée de la figure B). Bien que le FMI et plusieurs observateurs aient critiqué la Malaisie pour ce retrait (Johnson *et al.*, 2007), les faits montrent que la prudence dont le pays a fait preuve vis-à-vis du secteur financier étranger était sage et qu'elle a aidé le pays à se relever de la crise financière asiatique de 1997-1998 (voir aussi l'encadré 4 sur le contrôle des capitaux).

Figure B

Mondialisation financière: la Malaisie par rapport à la moyenne mondiale



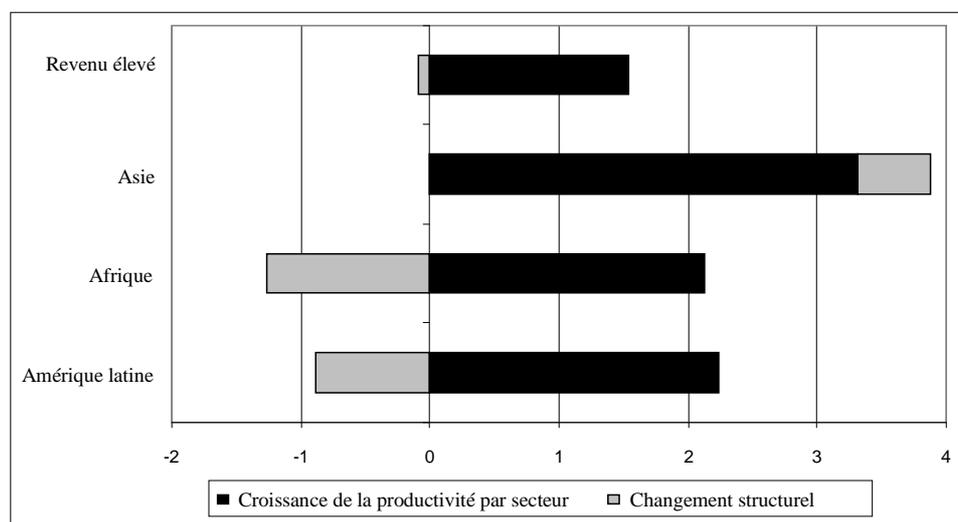
Source: Secrétariat de la CNUCED, d'après Lane and Milesi-Ferretti (2006) et base de données UNCTADStat.

89. Ces expériences semblent indiquer que, pour instaurer un modèle de croissance efficace, il est essentiel de se ménager une marge d'action afin de pouvoir adopter les mesures qui s'imposent pour renforcer les capacités productives nationales et les technologies locales et de mettre en place les institutions et les mesures d'appui qui permettront de répartir les gains. Or, de nombreux pays en développement ont vu leur marge d'action se réduire sous l'effet de divers mécanismes liés à la mondialisation financière. Premièrement, la libéralisation du compte de capital peut rendre impossible une politique monétaire indépendante, quel que soit le régime des changes (souvent, les pays en développement ne peuvent pas supporter la pression qu'un régime de change fixe exerce sur leur balance des paiements ou les coûts inhérents à l'instabilité des taux dans un régime de change flottant; voir le *Rapport sur le commerce et le développement*, 2002 et 2011). Deuxièmement, si le maintien de l'inflation à des niveaux arbitrairement bas et la rigueur budgétaire relèvent davantage d'un engagement affiché en faveur de la mondialisation financière que d'une politique efficace de lutte contre l'inflation (*Rapport sur le commerce et le développement*, 2010), elles réduisent le potentiel des politiques macroéconomiques en matière de développement (Bradford, 2005). Troisièmement, en augmentant l'élasticité de l'offre de capital, la mondialisation financière réduit la capacité des pays de choisir leur politique fiscale, favorise la taxation du travail et encourage le moins-disant fiscal qui finit par affaiblir les recettes fiscales des pays sans modifier leur stock de capital. Quatrièmement, comme la plupart des pays en développement ne peuvent pas emprunter à l'étranger dans leur monnaie nationale (le «péché originel»; voir Eichengreen *et al.*, 2003),

celle-ci tend à se déprécier pendant les périodes de récession, ce qui augmente le coût du service de la dette précisément au moment où la capacité de paiement est diminuée. Cela accroît le risque de crédit dans les pays les plus pauvres, réduit la possibilité d'appliquer des politiques anticycliques et incite les autorités à axer la politique monétaire sur les taux de change plutôt que sur la stabilité de la production (Hausmann and Panizza, 2011). Enfin, la mondialisation financière a réduit la marge d'action des pays en raison des changements qu'elle a provoqués dans le processus politique, en particulier dans les pays avancés. Le pouvoir des lobbies financiers des États-Unis a explosé (Johnson, 2009), et ils ont utilisé leur poids politique pour exiger une libéralisation plus poussée dans ce pays comme à l'étranger. Voici trois exemples de cette stratégie: l'importante libéralisation financière exigée des pays d'Asie de l'Est après la crise du milieu des années 1990, l'obligation faite aux pays qui concluent des accords de libre-échange et des accords bilatéraux d'investissement avec les États-Unis de renoncer à certaines formes de gestion du compte de capital, et le mouvement concerté en faveur de la déréglementation des services financiers au niveau multilatéral (Igan *et al.*, 2011).

Figure 19

Décomposition de la croissance de la productivité par groupes de pays, 1990-2005



Source: McMillan and Rodrik (2011).

Note: La croissance de la productivité par secteur renvoie à la contribution des secteurs à la croissance de la productivité du travail; les changements structurels renvoient à la croissance de la productivité résultant du mouvement des travailleurs entre secteurs.

F. Persistance de la crise

90. La dimension excessive de l'endettement, des flux de capitaux non réglementés et de la spéculation financière est apparue dans toute son ampleur au lendemain du naufrage de Lehman Brothers en septembre 2008. Le coût de la crise qui a suivi, au regard de la dépréciation des actifs et des dispositions prises par les États pour renflouer les établissements financiers en faillite, se chiffre déjà en milliers de milliards de dollars. Croissance en berne, destructions d'emplois et faillites d'entreprises, et la perspective d'une stagnation prolongée: la crise a provoqué des dégâts considérables dans plusieurs pays développés. Pour les pays en développement, qui n'étaient en rien responsables de la crise, cela s'est traduit par un recul des exportations en prix et en volume, une contraction des marchés, un gel des crédits, une baisse des IED, une fuite des capitaux et une diminution

des envois de fonds de migrants. Aucun pays n'a échappé complètement aux conséquences de la crise, et la chute du taux de croissance du PIB a été plus forte encore dans nombre de PMA que dans certains pays avancés (*Rapport 2010 sur les pays les moins avancés*).

91. Le mythe du marché autorégulateur a fait la preuve de sa nocivité, au moment précis où il disposait de la plus grande latitude pour concrétiser ses promesses. Les économistes qui ont perçu les signes alarmants n'ont pas été écoutés, leur point de vue étant rendu inaudible par le concert de louanges envers un système offrant des avantages croissants à quelques-uns et transférant le risque à ceux qui sont le moins à même de le comprendre. Tout penseur sérieux depuis au moins Adam Smith perçoit que les éléments destructeurs des marchés doivent être contrebalancés par un ensemble de règles et d'institutions. Qui plus est, l'idée qu'un démantèlement des freins et contrepoids aux marchés financiers contribuerait à libérer une nouvelle vague d'entrepreneuriat productif et de progrès technologique est contredite par l'histoire, qui montre que ces marchés ont tendance à produire des informations erronées et à provoquer une prise de risque excessive et des comportements grégaires, et conduisent régulièrement à des désordres à grande échelle, des krachs et des crises prolongées³⁶. Selon le mot célèbre de Keynes, le casino n'est pas le bon endroit pour promouvoir un entrepreneuriat productif. Mais l'irrationalité, exubérante ou autre, des marchés n'est qu'une partie du problème. L'économiste américain Hyman Minsky a montré que l'aléa moral et la fragilité sont inhérents à la structure même de systèmes financiers déréglementés. Associée à la tendance des marchés à concentrer le pouvoir économique, la déréglementation financière peut devenir l'instrument d'une fraude économique assez peu innocente (Galbraith, 2004) et une menace pour la stabilité sociale (Soros, 2008).

92. Le démantèlement du «régime des rentiers» (Krugman, 2011) est certainement une étape indispensable pour équilibrer l'économie mondiale, et pour assurer une perspective de croissance durable et équitable aussi bien aux pays développés qu'aux pays en développement. Or, il a surtout été question jusqu'à présent de sauver les grands établissements financiers, par des aides publiques directes et en offrant de l'argent bon marché. Cela était sans doute nécessaire pour empêcher une nouvelle Grande Dépression. Mais la réaction du secteur financier a consisté à spéculer à l'échelle mondiale, tout en refusant de prêter au secteur productif. À l'heure actuelle, la finance constitue un poids mort au niveau macroéconomique, qui pèse lourdement sur les efforts de reprise mondiaux. Si le statu quo persiste, la croissance restera inégale, l'investissement restera hésitant, l'emploi restera élevé et les inégalités continueront d'augmenter, à mesure que les États chercheront à équilibrer leur budget en coupant davantage dans les investissements, les salaires et les transferts sociaux. De fait, si l'on s'en réfère à l'histoire, la probabilité de voir des tensions sociales croissantes dégénérer en instabilité politique est bien réelle (Voth et Ponticelli, 2011). En outre, plus la crise s'éternise, plus la tentation est grande pour les pays de se replier sur eux-mêmes. Parallèlement, la spéculation sur les marchés alimentaire et énergétique contribue de nouveau à une insécurité alimentaire et énergétique accrue, le prix du pétrole repartant fortement à la hausse et celui de certains aliments de base atteignant de nouveaux sommets (fig. 20).

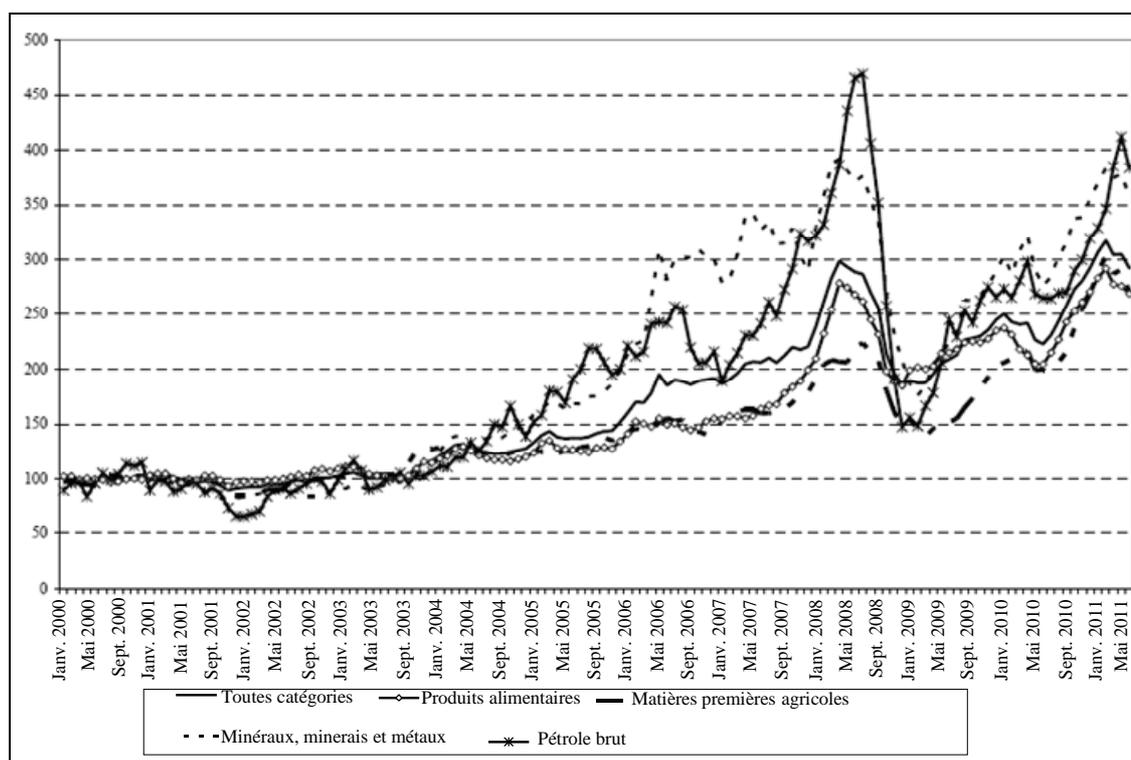
93. Dans ce contexte, il serait optimiste de compter sur les grands pays émergents pour mener la reprise mondiale, en particulier s'il est demandé en même temps à ces pays de constituer la nouvelle frontière de l'accumulation financière. L'idée paraît séduisante mais elle est en fait profondément trompeuse. Même dans le meilleur des cas, les pays émergents sont limités par leur capacité d'absorption relativement faible et leur incapacité d'émettre des devises internationales. En outre, on reconnaît de plus en plus la nécessité pour des pays

³⁶ La tendance récurrente de marchés financiers dépourvus de règles à «devenir fous», selon l'expression du journaliste du *Financial Times* Martin Wolf, est décrite par Kindleberger (1984).

qui ont bâti leur croissance en mettant fortement l'accent sur le couple investissements-exportations de commencer à s'appuyer davantage sur des sources de croissance internes. Cela supposera des ajustements et des compromis difficiles, et un certain nombre de décisions stratégiques. Faute de mesures clairvoyantes et efficaces aux niveaux national, régional et international, de nouveaux déséquilibres se créeront dans ces pays, et la menace de chocs et de crises répétés s'intensifiera alors même que les pays développés ont déjà épuisé en grande partie leur capacité à soutenir le secteur financier.

Figure 20

Prix des produits de base, janvier 2000-mai 2011 (2000 = 100)



Source: Base de données GlobStat de la CNUCED.

G. Chocs à venir

94. La mondialisation financière était censée mettre fin aux problèmes chroniques de mauvaise allocation des ressources et d'instabilité de la balance des paiements ainsi que, en pratique, aux cycles économiques eux-mêmes (Lucas, 2003). En réalité, l'endettement croissant, les effets de levier accrus et les comportements spéculatifs ont créé une fragilité financière systémique et de nouveaux types de cycles économiques. Ces derniers ont permis des périodes de prospérité, mais qui, bien souvent, se sont terminées par des crises monétaires, bancaires ou de balance des paiements, et ont été suivies de longues périodes de croissance molle et de faible création d'emplois. L'espoir d'un modèle de croissance plus équitable a été anéanti par un accroissement des inégalités et un transfert des risques et des contraintes découlant de marchés non réglementés aux individus et aux ménages.

95. La crise mondiale qui se prolonge a déjà infligé dans de nombreux pays des dégâts incalculables aux moyens d'existence et aux perspectives d'emploi et de prospérité. Or, cette crise s'accompagne d'une crise environnementale qui apparaît peu à peu – en particulier, d'une élévation des températures mondiales, ce qui complique d'autant les

enjeux du développement durable. Comme on l'admet de plus en plus, aussi longtemps que les risques et les déséquilibres environnementaux seront liés à des pressions économiques (et démographiques) à long terme, il sera difficile de corriger ceux-ci séparément des déséquilibres financiers et sociaux apparus au cours des deux ou trois dernières décennies. C'est ce qui rend les tentatives de retour au statu quo d'autant plus erronées. Non seulement la recomposition de la mondialisation financière n'est pas souhaitable pour des raisons économiques et sociales, mais celle-ci imposerait des contraintes intolérables à l'équilibre écologique de la planète.

96. Il est largement admis aujourd'hui que le mode de développement adopté par les pays avancés actuels n'a pas assumé suffisamment la responsabilité de la façon dont il a usé (et abusé) du «capital naturel» ou endommagé les écosystèmes, et que, dans l'état actuel (ou à venir) des technologies, les limites écologiques de la Terre ne permettront pas de reproduire à l'échelle planétaire les modèles de production et de consommation des pays avancés. L'industrialisation fondée sur les combustibles fossiles a aidé ces pays au cours des deux siècles derniers à réaliser des progrès sans précédent du niveau de vie, mais au coût d'une accumulation d'émissions de carbone qui a dépassé la capacité d'absorption de l'atmosphère et entraîné des changements dangereux et potentiellement irréversibles dans le climat terrestre.

97. Malgré la prise de conscience croissante de ces limites, on est encore bien loin des solutions indispensables pour remédier aux déséquilibres écologiques croissants ou aux conséquences catastrophiques que la communauté scientifique prédit pour la planète. Les éléments récents montrant que les émissions de carbone ont continué d'augmenter même pendant la récession ont renforcé les craintes de voir la planète se diriger vers un point de bascule dangereux au-delà duquel il serait impossible de retrouver une forme reconnaissable d'équilibre écologique.

98. Pour bon nombre de pays en développement, ces menaces sur l'environnement ne font qu'aggraver le cercle vicieux qui les enferme dans un faible niveau de revenus, dégrade leurs réserves naturelles et limite leur aptitude à se renforcer en prévision des chocs futurs. D'après des estimations récentes, 300 000 personnes meurent chaque année en raison du réchauffement planétaire, tandis que 300 millions de vies sont sérieusement menacées par la transition écologique en cours (Global Humanitarian Forum, 2009). Malheureusement, l'objectif d'un mode de croissance écologiquement viable pour l'économie mondiale tarde à se concrétiser, en partie du fait de la réticence des pays les plus avancés à admettre le caractère étroitement lié des enjeux de développement et d'environnement (encadré 3).

Encadré 3

La problématique du climat et du développement

Un accroissement des températures de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels est l'écart maximum fixé par la communauté scientifique pour pouvoir stabiliser les concentrations de carbone à un niveau permettant d'éviter un déséquilibre dangereux du système climatique, et s'adapter aux évolutions qui résulteraient cependant d'un tel accroissement. Cela correspond à un objectif de concentration des gaz à effet de serre (exprimé en équivalent dioxyde de carbone) compris entre 350 et 450 parties par million (ppm), et à une réduction des émissions mondiales de 50-80 % environ par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2050.

Ces objectifs supposent une action résolue des pays avancés et une participation active des pays en développement, ce qui ne saurait être possible que si l'on accepte de poursuivre la croissance et le développement économiques sur des bases durables. Conformément au principe des responsabilités communes mais différenciées, les pays

développés et les pays en développement devront mener des politiques climatiques distinctes.

L'énergie est la question centrale à la jonction du climat et du développement. Dans la plupart des pays en développement, l'accès aux services énergétiques est très en deçà de ce qu'il devrait être pour atteindre les objectifs de développement humain; en effet, près de 2 milliards d'individus n'ont pas accès à des services énergétiques modernes. À l'échelle mondiale, environ 31 millions de tonnes équivalent pétrole sont consommées sous forme d'énergie primaire chaque jour, soit l'équivalent de 55 kilowattheures (kWh) par personne et par jour, les pays riches consommant en moyenne plus du double de ce chiffre. La plupart des pays africains et l'ensemble des pays d'Asie du Sud ont une consommation très inférieure à 20 kilowattheures par habitant et par jour. La Chine se situe encore très en deçà de la moyenne mondiale, et même la plupart des pays émergents consomment moins du tiers de la moyenne par habitant des pays avancés. Il va sans dire que l'augmentation des niveaux de revenu dans les pays pauvres devrait finir par réduire ces écarts.

Cent kilowattheures par habitant et par jour peuvent être considérés comme un objectif raisonnable en matière de sécurité énergétique. Jusqu'à ce niveau, il existe une corrélation très forte entre une consommation d'énergie accrue et les effets sur le développement. Or, ce niveau de consommation d'énergie restera hors d'atteinte de la plupart des pays pauvres à moins d'une forte diminution du prix des services énergétiques. À titre d'exemple, si l'énergie coûte 10 cents par kilowattheure, il faudra 10 dollars par jour pour consommer la quantité nécessaire de services énergétiques. Cela ne pose pas seulement un problème dans le cas du milliard de personnes les plus pauvres; une dépense de 10 dollars par jour en services énergétiques reviendrait aussi à épuiser le revenu par habitant de pays comme l'Angola ou l'Équateur.

L'essentiel des infrastructures énergétiques de beaucoup de pays en développement reste à construire, ce qui a pour conséquence des services énergétiques insuffisants et chers; cependant, de nombreuses personnes continuent de s'en remettre principalement aux carburants traditionnels issus de la biomasse pour leurs besoins énergétiques, en particulier le bois, les déchets agricoles et les déjections animales. Dans ces circonstances, le passage à une stratégie centrée sur les énergies renouvelables peut s'avérer meilleur marché et plus aisé qu'un remaniement des infrastructures existantes. Des améliorations techniques et en termes de coût portant sur tout un ensemble de technologies à échelle réduite décentralisées et fondées sur les énergies renouvelables constituent déjà, dans nombre de situations, une solution économique et durable pour équiper les zones rurales en électricité.

La plupart des solutions de marché envisagées dans les milieux climatiques, comme le plafonnement des émissions et l'échange de droits d'émission et les taxes sur le carbone, pourraient aller à l'encontre du développement car elles cherchent à augmenter le prix des énergies renouvelables afin de rendre celles-ci plus attrayantes pour les investisseurs privés. Une stratégie permettant une diminution importante et rapide du coût des énergies renouvelables est beaucoup plus indiquée. L'option la plus prometteuse consisterait en un effort massif d'investissement public, associé à court terme avec des subventions appropriées pour atténuer les obstacles initiaux importants d'ordre technologique et liés aux problèmes d'échelle. En étant axée sur les options techniques les plus prometteuses, en particulier le solaire et l'éolien, une telle stratégie enverrait des signaux clairs et crédibles au secteur privé et favoriserait les gains de productivité et l'efficacité énergétique.

Pour de plus amples renseignements, voir *Rapport sur le commerce et le développement, 2009* et CNUCED (2011c).

99. Il ne serait ni réaliste économiquement ni acceptable moralement d'exiger de la part des pays en développement, dans le cadre de leur contribution à la solution des problèmes climatiques, des compromis sur leurs ambitions de croissance économique afin de protéger le niveau de vie bien plus élevé dont bénéficient d'autres pays. Il s'agira, au contraire, de former de nouveaux partenariats en vue du développement et de la diffusion des technologies vertes; de programmes à grande échelle de mise à niveau; du remplacement coordonné des modes de production à forte intensité énergétique par des solutions reposant sur les énergies renouvelables; et de modifications de la structure des échanges favorisant la transition de la structure de production mondiale vers des modalités écologiquement rationnelles (*Rapport sur le commerce et le développement, 2009*; Département des affaires économiques et sociales, 2009). La seule façon de remédier aux écarts de revenus au niveau national et entre les pays, tout en mettant en place une économie mondiale à faibles émissions et forte croissance est de passer à un nouveau mode de développement mondial englobant les dimensions économique, sociale et environnementale, ce que le présent rapport appelle une mondialisation axée sur le développement.

100. Tout au long de cette première partie, il a été montré que le statu quo n'est pas la bonne réponse, tant pour des raisons macroéconomiques à court terme que pour des raisons structurelles, sociales et environnementales à long terme. Les enjeux interdépendants du rééquilibrage du système financier et de l'économie réelle, de la réparation des contrats sociaux nationaux et du traitement des enjeux environnemental, démographique et alimentaire ne sauraient être traités par les efforts limités et isolés qui caractérisent l'interaction des forces du marché. Il sera difficile de s'attaquer à ces enjeux et d'amorcer la reprise mondiale à un moment où les consommateurs, les entreprises et les gouvernements du Nord cherchent à rétablir leurs comptes, et où le système financier se retrouve pris au piège d'un endettement multiforme entièrement lié à la spéculation dont il est seul responsable. Davantage d'austérité n'est certainement pas le moyen de «soulever tous les bateaux». En outre, vu le contexte, l'adoption par la plupart des pays de mesures pour dynamiser les exportations non seulement serait inefficace, mais créerait de dangereuses frictions dans le système commercial international. Il est tout simplement désastreux que la communauté internationale ne parvienne toujours pas à apporter une réponse efficace, fondée sur les investissements et la rationalité écologique, à la crise mondiale actuelle. La deuxième partie du présent rapport vise à définir quelques-uns des éléments d'une nouvelle mondialisation axée sur le développement.

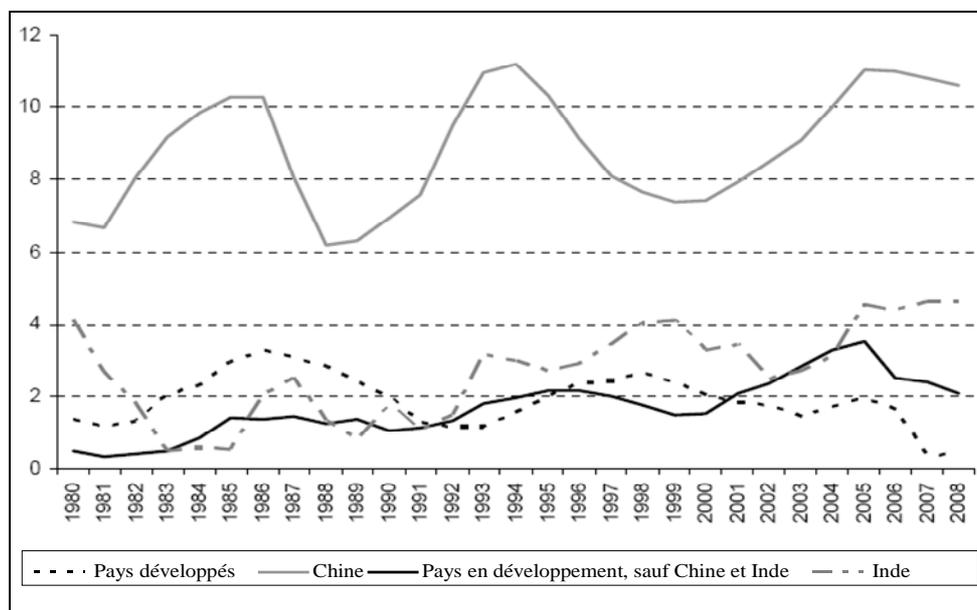
II. Rééquilibrer l'économie mondiale grâce à un développement durable et partagé

A. Introduction

101. Dans la première partie du présent rapport, on a fait valoir que la mondialisation financière avait échoué à mobiliser les forces créatrices du marché en faveur d'une croissance largement partagée, tout en aggravant ses tendances déstabilisatrices et destructrices. Malgré cela, plusieurs pays en développement affichent une croissance soutenue depuis plusieurs décennies, et ont plutôt bien résisté à la crise. Ces succès ont fait naître des spéculations sur les nouveaux «moteurs de la croissance mondiale» et une «grande convergence» des revenus. Il s'agit incontestablement de tendances encourageantes. Néanmoins, on ferait erreur en ne percevant pas que pendant de longues séquences de la période de mondialisation financière, le PIB par habitant de la plupart des pays en développement a moins augmenté que celui des pays avancés (fig. 21). Par ailleurs, ces tendances justifient difficilement les appels au maintien du statu quo, car l'un des paradoxes de la mondialisation financière est que les pays émergents ont fondé leur réussite sur des stratégies de développement volontaristes qui sont à bien des égards en contradiction avec le courant de pensée économique dominant. Hypothéquer l'avenir de la croissance de rattrapage sur la récente expansion à base d'endettement serait prendre un risque, vu la tournure des événements depuis 2008, vu les déséquilibres dont s'est accompagnée la mondialisation financière, qui continuent d'empêcher un développement durable et équitable dans la plupart des pays, et vu les craintes justifiées, en l'absence de réforme durable de l'architecture internationale, de voir se produire une autre crise financière dont pourraient souffrir même les pays en développement qui s'en sortent bien. Pendant toute cette période, les pressions dues à la démographie et à l'environnement sont allées croissant, sans qu'aucune solution durable puisse être trouvée.

Figure 21

Taux de croissance du PIB réel par habitant, en moyenne sur cinq ans



Source: Secrétariat de la CNUCED, d'après les indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale (2010).

102. L'enjeu pour les décideurs est d'inscrire fermement le développement équitable au premier rang des priorités de leur action. Le caractère interdépendant des aspects qui constituent le développement partagé rendra cette tâche d'autant plus difficile. Il n'en reste pas moins possible de prévoir des mesures aux niveaux national, régional et mondial tendant à rééquilibrer l'économie mondiale, à dépasser la mondialisation financière, à transformer les poussées de croissance récentes en trajectoire de développement durable, et à faire en sorte que les progrès profitent à tous les secteurs de la société, en particulier les plus pauvres et les plus vulnérables. Tel est en résumé l'enjeu d'une mondialisation axée sur le développement.

B. Le développement partagé et le problème de l'investissement

103. Il existe un lien étroit entre le revenu par habitant et le bien-être social. Ce n'est guère étonnant, mais il ne s'ensuit pas que le développement soit synonyme de croissance économique. Même en durant quelques années, une croissance par à-coups ne se traduit pas nécessairement par un large progrès, et pour peu qu'elle finisse en récession, des conséquences sociales sont à craindre. Tel semble avoir été le cas avec les cycles d'expansion-récession produits par la mondialisation financière. En outre, indépendamment du niveau de revenu, les différences sont très importantes d'un pays à l'autre du point de vue des indicateurs sociaux: le choix de politiques influe sur le mode de développement suivi par les pays.

104. La clef d'un développement équitable réside dans des liens institutionnels et des politiques permettant de faire en sorte que la croissance économique favorise le développement social, en même temps que le développement social soutient la croissance économique. Les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ont inscrit la pauvreté, l'emploi et les objectifs sociaux au centre des préoccupations de l'action internationale, et ont mis en avant la nécessité d'une augmentation importante des ressources pour financer de nouveaux investissements dans l'infrastructure sociale et les dispositifs de protection sociale, tout en formant de nouveaux partenariats pour accélérer les progrès du développement humain. Ces évolutions ont été salutaires. Néanmoins, dès avant la crise, la réalisation des OMD a été compromise par la croissance incertaine et les déséquilibres mondiaux qui ont accompagné la mondialisation financière et par des conseils incohérents sur les politiques.

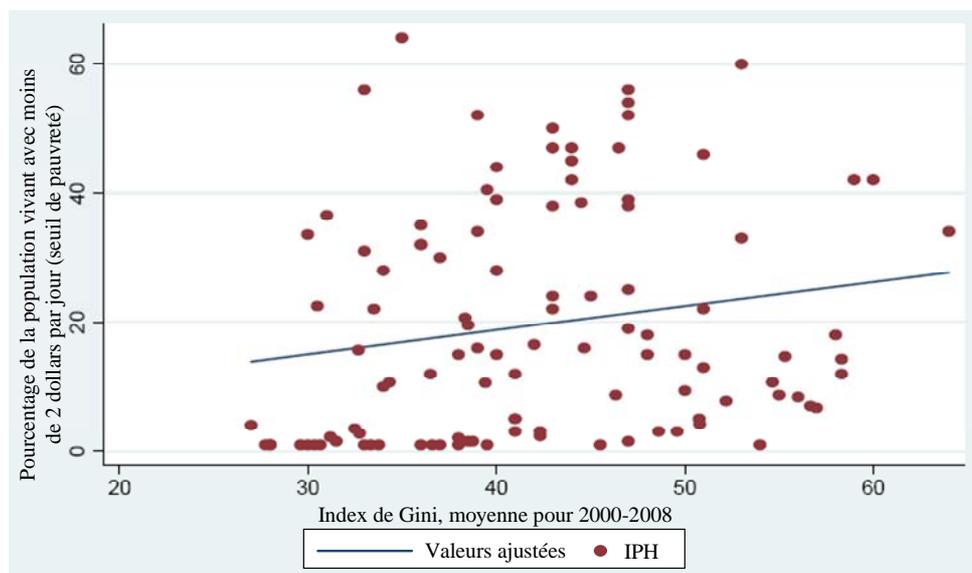
105. Un constat manifeste qui ressort de l'évolution des dix dernières années est la très forte corrélation existant entre le niveau élevé des inégalités et le peu de progrès accompli dans la réalisation des OMD. La figure 22 indique la valeur moyenne de l'indice de Gini pour 2000-2008 par rapport au taux moyen de pauvreté par habitant pendant la même période; ces données indiquent un lien ténu mais réel entre les inégalités et le pourcentage de la population gagnant moins de 2 dollars par jour. Le tableau devient plus instructif lorsque l'on s'efforce d'évaluer directement l'impact des inégalités sur la répartition de la croissance et du développement humain. La figure 23 illustre les différences d'impact de la croissance sur la pauvreté au moyen d'un échantillon divisé entre pays égalitaires et pays inégalitaires. Les pays où les inégalités sont relativement faibles (indice de Gini inférieur à la moyenne de l'échantillon) affichent une corrélation plus forte entre la croissance et la réduction de la pauvreté par rapport aux pays inégalitaires, où l'impact de la croissance est proche de zéro. La nécessité de remédier aux inégalités apparaît encore plus clairement en examinant d'autres indicateurs du développement humain comme le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans (OMD n° 4) et le taux de scolarisation dans l'enseignement primaire (OMD n° 2). Si la corrélation avec la croissance est positive pour les pays relativement égalitaires, elle devient négative quand on observe les sociétés inégalitaires. Autrement dit, la croissance économique peut détériorer les conditions de vie des

populations vulnérables quand la répartition des revenus est inégalitaire (CNUCED, 2010a).

106. Ce ne sont pas seulement les déséquilibres économiques et sociaux qui compromettent le développement équitable et durable. La fragilité croissante du milieu naturel fait courir un grand risque au développement durable, risque lui-même étroitement lié aux pressions démographiques et en particulier à celles qui résultent de l'urbanisation rapide de la planète. Cette transition démographique exerce elle-même une pression croissante sur le marché du travail et les services sociaux dans de nombreux pays en développement, tout en accentuant les contraintes sur les systèmes agricoles qui, dans bon nombre de ces pays, ont souffert ces dernières années de sous-investissement alors même que les changements climatiques pesaient sur les rendements.

Figure 22

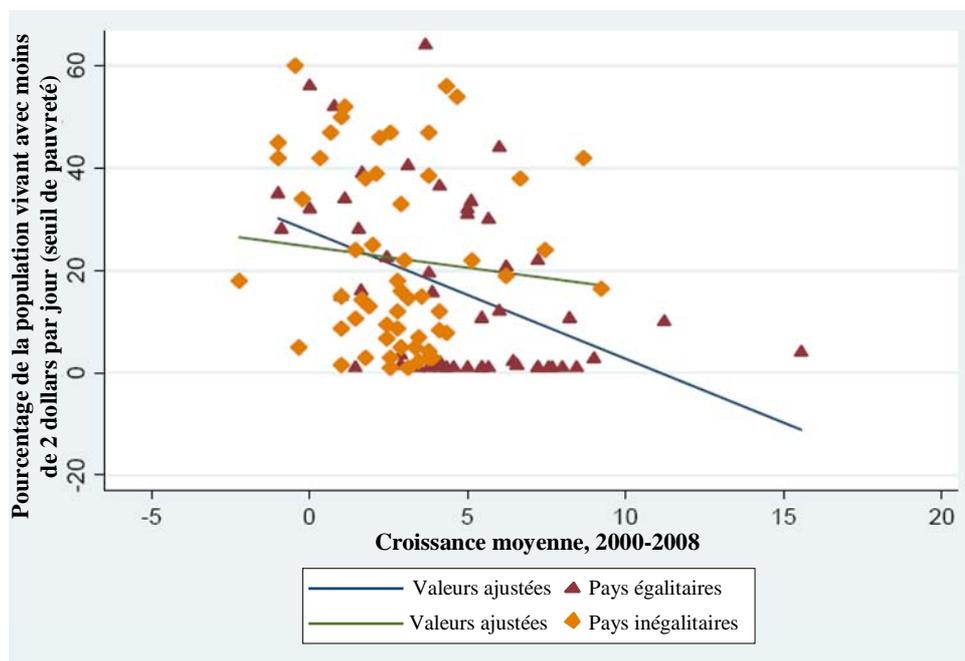
Pauvreté et inégalités



Source: Secrétariat de la CNUCED, à partir des indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale (2010).

Note: IPH = indice de la pauvreté humaine.

Figure 23
Pauvreté, inégalités et croissance



Source: Secrétariat de la CNUCED, à partir des indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale (2010).

107. Les chances de succès d'un rééquilibrage de l'économie mondiale en fonction de ces aspects interdépendants seront faibles dans le cadre d'une croissance lente ou instable. La plupart des pays en développement auraient besoin d'un taux de croissance annuel supérieur à 6 % pour remédier à leurs carences économiques et sociales et réduire l'écart de revenus avec les pays plus développés. Le problème central des politiques économiques reste le suivant: mobiliser les ressources nationales sous-utilisées et les compléter par de nouvelles ressources en renforçant les liens entre les secteurs productifs et les marchés porteurs, sur le plan intérieur et à l'étranger. La nature de ce problème varie au fil du temps, et en fonction des pays et du niveau de développement. Mais dans tous les cas, il est fondamental que les ressources ne soient pas gaspillées ou accaparées par un petit nombre de personnes, qu'un soutien soit apporté aux secteurs à fort multiplicateur d'emplois et que les investissements d'infrastructure, y compris dans les secteurs sociaux, reçoivent un soutien important des pouvoirs publics. Il n'est pas rare que cela nécessite des taux d'investissement supérieurs à 25 % du PIB³⁷. Il existe des liens complexes entre investissement, croissance et développement, et de multiples relations de cause à effet découlant de changements sur le plan des technologies et de la productivité, des économies d'échelle et des complémentarités entre la demande et l'offre, et de changements dans la structure de l'emploi et des échanges commerciaux.

108. Très peu de pays sont parvenus aux niveaux de taux d'investissement et de croissance indispensables dans le cadre de la mondialisation financière, et quand cela a été le cas, on n'a pas laissé les forces du marché créer les ressources financières indispensables ou orienter celles-ci de la façon la plus productive. Un nombre assez important d'éléments

³⁷ Parmi les nombreuses variables censées déterminer la croissance, les investissements apparaissent encore comme l'une des rares à présenter invariablement des effets solides et autonomes sur la croissance économique. Voir TDR (2003): 61-64.

semble indiquer que, passé les premières étapes de l'industrialisation, où les revenus agricoles et commerciaux assurent les principales sources de financement, une partie importante de l'accumulation de capital est financée au moyen des bénéfices non distribués, dans un rapport souvent symbiotique avec les prêts bancaires à long terme, lesquels dépendent souvent des pouvoirs publics³⁸. Pour bon nombre de pays en développement, un obstacle persistant à la consolidation du couple bénéfices-investissements est l'absence d'entreprises locales capables de produire des bénéfices suffisants pour gérer un effort d'investissement massif et les projets d'envergure nécessaires à une mise à niveau industrielle et technologique. Compte tenu de l'augmentation avérée du niveau minimum d'investissement nécessaire pour soutenir un processus de transformation structurelle, il faut se préoccuper plus activement du problème de la création de grandes entreprises et de la réglementation de ces entreprises dans les pays en développement³⁹. Quand les capacités locales à entreprendre des projets d'envergure sont faibles, les IED peuvent contribuer à la mise à niveau industrielle et à la création de capacités locales de cette nature, à condition de prévoir les bonnes stratégies et la réglementation appropriée.

109. Il est important de commencer l'examen de la mondialisation fondée sur le développement par les investissements productifs, car cela permet d'établir un premier lien entre le développement équitable et des conceptions plus traditionnelles du développement. Comme on l'a vu précédemment, la mondialisation financière a incité les plus riches à s'enrichir beaucoup plus, au motif qu'ils épargneraient et investiraient davantage que les autres secteurs de la société. Cette logique inspirée de l'économie de l'offre n'a pas fonctionné. Ainsi, les économistes savent depuis longtemps que l'épargne peut être faible du fait que les investissements sont faibles, plutôt que l'inverse. En outre, la mesure dans laquelle les riches épargnent et investissent leurs revenus dans des actifs productifs peut beaucoup varier d'un pays à l'autre, suivant la manière dont les bénéfices sont produits et la mesure dans laquelle ils sont consommés. En outre, si les bénéfices sont détournés dans la consommation de produits de luxe ou des actifs financiers, comme cela a été le cas pendant la mondialisation financière, les effets d'entraînement par l'investissement qui sont indispensables à un développement équitable sont faibles ou inexistant⁴⁰. Selon les cas, différentes configurations de politiques budgétaires, monétaires et de taux de change, y compris des mesures de contrôle des capitaux (voir encadré 4), peuvent contribuer à l'obtention de taux élevés d'investissement productif et de croissance.

³⁸ À propos de ce couple bénéfices-investissements, voir *Rapport sur le commerce et le développement, 1994, 1997 et 2003*, Singh (1999), Ros (2000) et van Treeck (2008). Une analyse de ce mécanisme sous l'angle historique devra nécessairement aborder le rôle de l'entrepreneuriat dans le processus de développement. Cette analyse devra se garder de considérer celui-ci comme une variable exogène. Dans son analyse du déclin progressif de la domination économique de l'Angleterre au profit des États-Unis à partir de la fin du XIX^e siècle, Habbakuk (1962: 213) concluait que «l'abondance de talent entrepreneurial dans les États-Unis d'Amérique a été la conséquence plutôt que la cause d'un taux de croissance élevé, et c'est la lente expansion de l'industrie anglaise qui avait été à l'origine du succès des entrepreneurs anglais ... et non l'inverse».

³⁹ L'un des paradoxes de la mondialisation financière est que si l'influence économique croissante des grandes entreprises, financières autant que non financières, a été une tendance manifeste dans les pays développés, ses priorités pour le développement ont surtout porté sur les petites entreprises et la microfinance. Le problème, là encore, est de trouver le bon équilibre; à propos des liens entre taille des entreprises et croissance économique, voir Tybout (2000).

⁴⁰ À cet égard, les investissements productifs jouent le rôle d'une taxe sociale limitant l'utilisation des bénéfices pour la consommation personnelle des propriétaires du capital, ce qui réduit les inégalités entre les personnes et confère en même temps une certaine légitimité à la répartition globale des revenus. Pour un examen plus approfondi de ces liens, voir *Rapport sur le commerce et le développement, 1997*.

Encadré 4

La justification des mesures de contrôle des capitaux

Les capitaux étrangers peuvent apporter une contribution positive au développement économique. Néanmoins, l'expérience montre que certains types de mouvements de capitaux internationaux à court terme peuvent avoir des effets dévastateurs sur l'économie lorsque les politiques menées ne réussissent pas à les maîtriser (Bernanke, 2011: 24). Même le FMI commence à revoir sa position traditionnelle de refus des mesures de contrôle des capitaux – en dépit du fait que ces mesures ont toujours été autorisées par ses Statuts (voir par exemple les articles VI et VII). L'idée selon laquelle les contrôles des capitaux peuvent constituer des moyens d'action légitimes pour répondre aux impératifs macroéconomiques et prudentiels fait de plus en plus consensus au niveau mondial. Si toutefois les économistes du FMI admettent que ces contrôles «semblent plutôt efficaces dans les pays qui appliquent des systèmes de restriction complets sur la plupart des catégories de flux»⁴¹, le Fonds semble considérer toujours que ce sont des mesures de dernier recours ne devant être appliquées qu'à titre prudentiel et temporaire.

Un cadre réglementaire dûment élargi aux opérations portant sur des actifs et passifs étrangers peut aider à contenir les flux de capitaux déstabilisateurs en remédiant aux asymétries d'échéances, aux désalignements monétaires et aux risques de crédit liés au taux de change. Des mesures de cette nature ont été adoptées récemment par un certain nombre de pays émergents, notamment des taxes adaptées au marché sur certains types d'entrées de capitaux (Brésil), sur les achats d'obligations d'État par des étrangers et sur les emprunts des banques en devises (République de Corée) et sur les revenus provenant d'intérêts et les plus-values réalisées par des étrangers (Thaïlande et République de Corée). Leurs résultats ont été disputés, d'aucuns estimant que certaines de ces mesures étaient trop limitées pour être efficaces.

Il n'est pas non plus certain que cette approche puisse offrir une protection suffisante contre les risques créés par les flux de capitaux instables observés ces dernières années. Un large éventail de mesures pourrait ainsi être nécessaire pour contrôler l'entrée des capitaux non résidents.

Les travaux de la CNUCED indiquent que les mesures de contrôle sur les entrées et sorties de capitaux à court terme devraient être des instruments de politique publique à part entière, utilisables selon que de besoin pour réguler les mouvements de devises, garantir des réserves suffisantes de monnaies fortes, et maintenir le taux de change dans une fourchette acceptable, plutôt que d'intervenir ponctuellement à titre temporaire. Les instruments possibles sont bien connus. Bon nombre d'entre eux ont été largement utilisés, avec succès pendant les années 1960 et 1970 dans les pays avancés, et plus récemment par bon nombre de pays en développement (*Rapport sur le commerce et le développement, 1998*). Ont notamment été utilisées, à différentes époques et dans différents pays, les mesures suivantes:

- a) Autorisations, plafonnement des participations étrangères et règles différenciées pour la création et l'exploitation d'établissements financiers étrangers;
- b) Taxes, limites administratives et dépôts obligatoires – sur les comptes bancaires en devises, sur les transferts de devises, sur les achats d'obligations d'État par des étrangers, sur les emprunts de banques en devises, et sur les revenus provenant d'intérêts et les plus-values réalisées par des étrangers;

⁴¹ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1004.pdf>.

c) Mesures de contrôle sur les emprunts nationaux liés à des opérations en devises, par l'imposition aux banques de réserves variables obligatoires et la restriction de la possibilité pour des étrangers de détenir de la dette émise par les secteurs privé et public nationaux;

d) Limitation des opérations effectuées dans la devise nationale à l'étranger, pour empêcher la spéculation et favoriser le rapatriement des actifs nationaux.

Ces mesures comportent des coûts et des avantages, et le choix de leur utilisation doit revenir aux décideurs nationaux, après avoir étudié de près la situation et en fonction des besoins locaux.

Une taxe sur les transactions financières a été proposée au niveau international, comme moyen aussi bien de limiter les flux désordonnés que de financer des biens publics mondiaux. L'idée a été formulée d'abord par Keynes, et a été popularisée par James Tobin qui a proposé une taxe *ad valorem* réduite sur toutes les opérations de change au comptant, y compris les opérations à terme et les swap. L'effet de la taxe sur l'instabilité des cours et les recettes publiques varierait selon son montant et sa portée. Néanmoins, la plupart des propositions actuelles n'auraient qu'un effet limité à ces deux niveaux. Malgré cette limitation, les obstacles politiques à cette proposition restent très importants.

Voir les documents ci-après pour de plus amples précisions: *Rapport sur le commerce et le développement, 1998*; Epstein G., Gabrel I. et Jomo K. S. (2004). *Capital Management Techniques in Developing Countries: An Assessment of Experiences from the 1990s and Lessons for the Future*. G-24 discussion paper no 27. CNUCED. Genève; FMI (2011). *Recent Experiences in Managing Capital Inflows: Cross-Cutting Themes and Possible Policy Framework*.

110. L'accès au crédit peut compléter l'utilisation des bénéfices non distribués pour financer des investissements productifs. Les établissements financiers privés, cependant, accordent rarement d'eux-mêmes des crédits à une échelle suffisante ou à des conditions appropriées. En particulier, les secteurs qui comportent des coûts irréversibles importants, ou de longs délais de gestation, ou des risques élevés (infrastructures, notamment) ont souvent beaucoup de mal à se financer, même quand on admet qu'ils sont indispensables pour soutenir la croissance dans d'autres secteurs de l'économie. Ainsi, il appartient aux décideurs de bien gérer l'expansion des circuits financiers, au moyen par exemple de participations sélectives et de crédits ciblés, et d'une manière qui soutienne le renforcement des capacités productives (Chandrasekhar, 2008). La nécessité d'une réglementation appropriée du secteur financier s'impose, quel que soit le régime de propriété des établissements financiers, c'est-à-dire indépendamment du fait qu'ils soient détenus par l'État ou par des acteurs privés, et dans le dernier cas, soient dominés par des intérêts nationaux ou étrangers. Les banques de développement peuvent jouer un rôle très important dans la promotion du couple bénéfices-investissements dans les pays en développement en comblant les carences de financement, que ce soit à des conditions proches de celles du marché de façon générale ou à des conditions plus favorables pour certains secteurs, et/ou en offrant d'autres services d'aide aux investissements (encadré 5).

Encadré 5

Retour vers le futur: Le rôle des banques de développement

Un problème central pour les gouvernements des pays en développement est de parvenir à des politiques cohérentes et de mobiliser les ressources intérieures à l'appui de cercles vertueux d'investissement, d'accroissement de la productivité et d'élévation des revenus. Les établissements financiers commerciaux font partie du cadre institutionnel indispensable, mais leurs pratiques de prêt procycliques, leur souci de la rentabilité à court terme et les nombreuses défaillances du marché dans les pays en développement fixent des limites à leur contribution potentielle. Une autre solution possible est celle des banques de développement nationales (BDN) détenues en tout ou partie par l'État. On entend par celles-ci des «établissements financiers créés pour favoriser le développement économique ... compte tenu des objectifs de développement social et d'intégration régionale, principalement en assurant le financement à long terme, ou en facilitant le financement de projets qui créent des externalités positives» (Département des affaires économiques et sociales, 2005: 9).

Les BDN sont loin d'être inhabituelles. Depuis la révolution industrielle, mais plus souvent depuis la Deuxième Guerre mondiale, les gouvernements sont largement intervenus sur les marchés financiers pour favoriser l'accumulation de capital en mobilisant et en (re)dirigeant les flux financiers vers les secteurs, les régions ou les entreprises prioritaires. Ces expériences ont été très diverses, tant dans leur forme que dans leurs résultats. Toutefois, à la suite des crises de balance des paiements et autres survenues dans les pays en développement depuis le début des années 1980, et des programmes d'ajustement structurel adoptés en conséquence, des pressions fortes et constantes ont été exercées pour privatiser et libéraliser les systèmes financiers et transférer la maîtrise publique de l'allocation des ressources à des établissements financiers privés (souvent à capitaux étrangers). Bon nombre de BDN ont ainsi été démantelées ou privatisées.

L'un des principaux avantages des BDN est de pouvoir prendre en considération les externalités (c'est-à-dire le décalage entre intérêt social et intérêt privé) dans leurs décisions de prêt, et prêter de façon à promouvoir la cohésion sociale et à optimiser le bien-être social à long terme plutôt que les profits privés à court terme. Leur rôle peut donc s'avérer décisif pour catalyser la croissance de rattrapage par des projets stratégiques à long terme et à grande échelle. Ces projets peuvent concerner les infrastructures (énergie, transports, assainissement, logement, etc.), l'agriculture, l'industrie lourde, la R-D (secteur où les externalités sont particulièrement nombreuses), l'internalisation de chaînes de production importantes, l'intégration nationale, le développement régional, la substitution aux importations et la diversification des exportations. En résumé, les BDN «peuvent contribuer à la fois à créer des marchés pour le financement à long terme et à garantir l'accès des pauvres aux services financiers» (Département des affaires économiques et sociales, 2005). À la différence des banques commerciales privées, les banques de développement peuvent aussi aider à stabiliser les marchés financiers du fait qu'elles ne mènent pas d'opérations spéculatives, ce qui peut être utile aux pouvoirs publics en période de crise financière ou de balance des paiements.

Si les BDN sont susceptibles d'être capitalisées par les recettes fiscales, une diversification des sources de financement (prêts ou aides extérieurs subventionnés) peut améliorer l'autonomie financière de ces établissements, les préserver de la concurrence d'autres usages potentiels des recettes fiscales et de sources ordinaires de financement des banques (dépôts des administrations publiques et effets à court terme, notamment), et réduire les asymétries d'échéances qui limitent l'aptitude des banques commerciales à financer des projets de développement.

Une fois en activité, les BDN mènent généralement plusieurs types d'activités, dont: a) l'évaluation de projets, compte tenu de leur rentabilité sociale plutôt que privée; b) l'octroi de prêts à long terme, indispensables aux projets d'infrastructure, soit à des investisseurs nationaux, soit à plusieurs sociétés aussi bien nationales qu'étrangères; c) l'acquisition de positions (parts ou options) pour signifier le soutien et l'engagement de l'État; d) les conseils et l'aide technique à des secteurs clés stratégiques; e) l'annonce du soutien des pouvoirs publics à certains projets, et la mobilisation du crédit auprès du secteur privé pour les initiatives connexes; f) l'octroi de crédits anticycliques afin d'amortir les variations économiques; g) le regroupement des prêts de faible ampleur au secteur privé ou au secteur public (aux municipalités par exemple) en paquets négociables; et h) la création de nouveaux mécanismes et de nouveaux marchés pour les prêts à long terme.

La structure du capital et les activités des BDN peuvent prendre des formes très différentes, qui évoluent toujours au fil du temps. Ainsi, les banques publiques ont été omniprésentes dans certains pays développés; en Allemagne et au Japon, elles représentent des crédits équivalant respectivement à 45 % et 20 % du marché intérieur (en 2005). Au Brésil, les banques publiques financent directement par le crédit des entreprises stratégiques, tandis qu'en Inde elles prennent plus souvent la forme de banques universelles. En Chine, les dépôts de détail des ménages soutiennent les programmes de prêts des quatre principales banques commerciales (qui sont publiques). Dans la plupart des pays, les BDN assurent un soutien aux secteurs stratégiques – c'est le cas notamment de la Banque nationale de développement agricole au Mali (agriculture) ou du Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social au Brésil (infrastructures, industrie lourde et émergence de «champions nationaux»). D'autres secteurs prioritaires sont notamment l'éducation, la pêche, la santé, le secteur manufacturier, l'exploitation minière, le tourisme et les activités d'export-import. L'expérience montre qu'il n'y a pas de contradiction entre un système financier développé et intégré sur le plan international et une intervention importante du secteur public dans l'octroi et l'affectation du crédit.

111. Les entreprises privées assument plus facilement un rôle moteur dans la promotion du couple bénéfices-investissements. Cela n'exclut pas cependant un rôle potentiellement significatif pour les investissements publics. De fait, il est important pour les pays de tout niveau de développement de parvenir à un équilibre judicieux entre ces deux éléments dans le cadre de leurs politiques publiques. Une des priorités que devront se donner bon nombre de pays en développement, notamment les pays les moins avancés, sera d'enrayer la diminution de la part des investissements publics qui est intervenue dans le cadre de la mondialisation financière (CNUCED, 2010b; *Rapport sur le commerce et le développement, 2011*). Ainsi qu'on le verra plus loin, une réforme de la politique macroéconomique visant à renforcer la capacité de cette politique à mobiliser des financements en faveur d'investissements publics à long terme et du développement social nécessitera d'améliorer la marge d'action budgétaire en augmentant régulièrement la base d'imposition, dans la mesure du possible, pour rendre la structure d'imposition plus progressive.

112. Enfin, les IED peuvent aider à stimuler et renforcer le couple bénéfices-investissements. À cet effet, et comme dans le cas des grandes entreprises nationales, les décideurs devront déterminer si les STN améliorent les capacités des entreprises nationales, et dans quelle mesure, notamment par un accès au financement, ainsi qu'à des retombées technologiques et autres de leurs activités. Ils devront en même temps être attentifs à d'éventuelles conséquences défavorables, notamment aux effets nets sur la balance des paiements, ou à la diminution du nombre des entreprises locales face à la concurrence des

STN⁴². Les pays animés d'un certain volontarisme disposent de plusieurs moyens de s'assurer que les intérêts des STN coïncident autant que possible avec les objectifs de développement nationaux. Les pays qui ont adopté des politiques claires pour réglementer les IED dans le cadre de leurs stratégies de développement nationales ne semblent pas avoir eu de grandes difficultés à en attirer: des politiques nationales cohérentes et de bonnes perspectives de croissance sont encore ce qui compte le plus pour les STN et, par ailleurs, optimisent les chances du pays d'accueil de pouvoir tirer parti de la présence de ces entreprises⁴³.

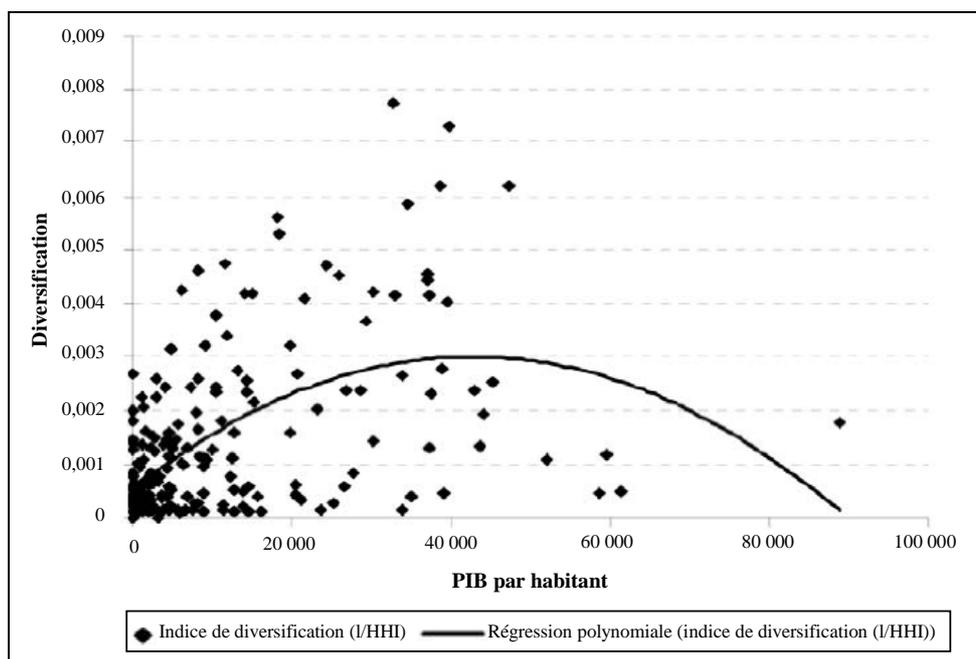
C. Commerce, technologies et politique industrielle

113. Comme on l'a vu précédemment, des liens solides entre les investissements et les exportations sont un autre élément fondamental pour bâtir des cercles vertueux de croissance et de développement. Un couple investissements-exportations compatible avec une croissance et un développement durables a peu de chances de se créer automatiquement, même en présence d'un secteur d'exportation de produits de base et d'un secteur manufacturier à forte intensité de main-d'œuvre, ces secteurs étant ceux où beaucoup de pays en développement ont leur plus grand avantage, sur le plan des ressources et en matière de coûts. Néanmoins, les volumes commerciaux ne sont pas le seul aspect important dans l'instauration de modes de développement plus équitables et durables. La plupart des pays semblent avoir diversifié leurs économies à mesure qu'ils se sont élevés dans l'échelle des revenus, avant de réduire leur diversification quand leur économie s'est tournée davantage vers les services, ayant atteint un niveau de développement élevé (voir Imbs et Wacziarg (2003), et fig. 24). Ce type de diversification semble étroitement lié à une amélioration des conditions d'emploi et de la résistance aux chocs extérieurs de l'économie. La conduite des politiques devient beaucoup plus ardue dès le moment où le processus de production commence à reposer davantage sur les effets d'échelle et les connaissances – du fait que les moyens techniques et les capacités d'organisation indispensables pour être compétitif au niveau international deviennent plus onéreux à acquérir et plus difficiles à maîtriser, et que le climat d'investissement devient plus exigeant.

⁴² À propos des effets des IED sur la balance des paiements, voir *Rapport 2006 sur l'investissement dans le monde* et *Rapport sur le commerce et le développement*, 1999.

⁴³ Pour un examen plus détaillé des catégories de politiques à privilégier pour accroître la contribution des IED au développement, voir le *Rapport sur l'investissement dans le monde*, éditions diverses, ainsi que le *Rapport sur le commerce et le développement*, 1996 et le *Rapport 2005 sur le développement économique en Afrique*.

Figure 24
Diversification et développement économique



Source: Secrétariat de la CNUCED, à partir des indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale pour 2010.

Note: Diversification = 1/Indice Herfindahl-Hirschman.

114. Le piège du revenu intermédiaire, évoqué précédemment, est désormais une réalité pour bon nombre de pays dans le cadre de la mondialisation financière, en particulier quand le commerce de produits manufacturés (et de services) est organisé étroitement en fonction de réseaux de production internationaux. Le danger est que les pays se retrouvent bloqués dans une structure de production étriquée qu'il est difficile d'élargir et d'approfondir. Une base industrielle dynamique, des marchés locaux robustes et un secteur privé entreprenant sont indispensables pour que les IED contribuent à un processus ininterrompu de modernisation économique et technologique. Les pays où les entrées d'IED sont allées de pair avec un investissement significatif dans le renforcement des capacités nationales (notamment la Chine, l'Irlande et Singapour) sont ceux qui ont le mieux réussi à tirer parti des avantages potentiels des IED (Harrison et Rodríguez-Clare, 2010).

115. Il appartient donc aux décideurs de promouvoir sans relâche des investissements dans des activités susceptibles de favoriser l'accroissement de la productivité et d'avoir des effets de polarisation importants en amont et en aval s'exerçant tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières. Les politiques macroéconomiques, y compris la politique de taux de change et la politique de taux d'intérêt, peuvent avoir certainement une forte incidence sur le rythme et l'orientation des changements structurels (Rodrik, 2010), même si leurs effets sont généralement «horizontaux» (ou intersectoriels). À l'inverse, la politique industrielle opère de façon «verticale», recherchant des effets différenciés afin de promouvoir le développement des secteurs et activités les plus prometteurs pour créer des économies d'échelle, mettre à niveau les compétences et élever la productivité. Cependant, un processus ininterrompu de transformation structurelle et de modernisation passe presque toujours par une interaction constante entre ces politiques; l'investissement global peut être stimulé par le développement de secteurs exerçant des effets de polarisation importants sur le reste de l'économie, tandis que la politique industrielle peut contribuer à renforcer le

couple bénéfiques-investissements, stimuler la base d'imposition et atténuer la contrainte de la balance des paiements.

116. Bien souvent, comme on l'a vu précédemment, la mondialisation financière n'a pas favorisé la création des liens productifs indispensables aux pays en développement. Cela ne tient pas autant à un désintérêt de sa part pour les politiques industrielles, qu'à sa préférence pour des mesures – privatisation des actifs publics, recherche d'IED, promotion des PME, etc. – dictées par le souci d'optimiser les prix (comme cela s'est passé pour la politique macroéconomique). C'est une approche dépourvue de la clarté stratégique indispensable pour favoriser un développement plus dynamique, qui ne contribue pas activement à l'absorption, à la diffusion et à la modernisation des technologies, et qui n'atténue pas la contrainte de balance des paiements.

117. Dans la plupart des pays en développement, une politique industrielle beaucoup plus active et ambitieuse doit être menée pour soutenir, orienter et coordonner les processus d'accumulation du capital et de transformation structurelle. Cela ne signifie pas que l'État doit être toujours présent ou désigner lui-même les vainqueurs, même si ces options restent ouvertes; la démarche s'inscrit plutôt dans un processus de recherche et de découverte méthodiques, consistant pour les entreprises et les pouvoirs publics à mettre au jour les défaillances du marché, à déterminer les coûts implicites et les perspectives de profit associés à certaines activités et technologies nouvelles, à évaluer les externalités pouvant découler de certains projets, et à utiliser les informations et les compétences acquises pour œuvrer dans le sens d'une économie plus diversifiée et à plus forte valeur ajoutée.

118. Les politiques industrielles efficaces ont souvent cherché à développer les secteurs à forte intensité de capital et de connaissances et technologiquement complexes, favorisé les effets de polarisation stratégique et le progrès de la demande globale, et assoupli la contrainte de la balance des paiements en créant de nouveaux avantages concurrentiels. Ces secteurs stratégiques se trouvent le plus souvent dans l'industrie⁴⁴. Étant donné toutefois que ces caractéristiques sont présentes dans d'autres secteurs de l'économie de bon nombre de pays en développement, en particulier des PMA, les priorités ne seront peut-être pas les mêmes dans le domaine de l'agriculture, en raison de l'importance économique de ce secteur, de ses liens potentiels avec d'autres secteurs et de son importance pour la balance des paiements, et du fait qu'un grand nombre de personnes pauvres vit encore dans les zones rurales (*Rapport 2009 sur les pays les moins avancés*).

119. Les problèmes spécifiques auxquels il faut s'attaquer pour améliorer les perspectives de croissance de l'économie rurale sont notamment la fertilité insuffisante des sols, l'accès limité aux semences à des prix abordables, la rareté de l'eau, l'insuffisance des techniques de culture et le régime du droit de propriété défavorable aux femmes. Il n'existe pas de solutions rapides ou générales, mais les politiques macroéconomiques et de taux de change peuvent être utilisées pour réduire l'instabilité des revenus et élever la rentabilité relative des différentes activités. Par-delà ces mesures horizontales, une intervention efficace devra, éventuellement, prévoir, selon les cas, des réformes des systèmes d'occupation des terres, des programmes de vulgarisation, des établissements financiers adaptés pour fournir des crédits et des investissements substantiels dans les infrastructures physiques et sociales, y compris dans l'irrigation, les voies rurales et les services de stockage et de transport. Le fait demeure cependant que même dans les pays à dominante rurale, il existe généralement une forte corrélation positive entre l'accroissement de la production manufacturière et l'augmentation de la productivité aussi bien dans le secteur manufacturier que dans les

⁴⁴ Le secteur des biens d'équipement reste à cet égard une des clefs de la diversification dans bon nombre de pays à revenu intermédiaire. Voir Lo et Zhang (2010) pour un examen de l'importance de ce secteur dans la croissance chinoise de ces dernières années.

activités non manufacturières. Dans les pays qui ont connu une «désindustrialisation prématurée», notamment en Afrique subsaharienne, le simple fait de reprendre le terrain perdu dans le secteur manufacturier peut conduire à des gains de productivité rapides⁴⁵.

120. Un cadre d'action systématique dans le domaine industriel devrait tenir compte des éléments ci-après (*Rapport sur le commerce et le développement, 1996 et 2006*):

a) Un secteur financier encadré, tant en ce qui concerne les établissements privés que les établissements publics, afin d'aider à mobiliser et à protéger l'épargne, et de renforcer l'utilisation des bénéfices à des investissements productifs, en particulier dans les secteurs prioritaires (en recourant par exemple à des conditions de crédit et à des mesures préférentielles pour aider à socialiser les risques sur les projets à long terme);

b) Un subventionnement des étapes initiales de nouveaux produits et de nouvelles technologies, y compris au moyen de mesures budgétaires favorables, de fonds publics pour la R-D, de programmes de formation et d'autres mesures visant à développer le capital humain;

c) Des dialogues sectoriels entre les entreprises et les pouvoirs publics visant à recenser les débouchés d'investissement qui sont potentiellement exposés à des ruptures de coordination ou à d'autres types de défaillances du marché;

d) Des mesures commerciales générales et stratégiques, notamment des incitations à l'exportation, des restrictions ciblées à l'importation, une aide au respect des normes internationales de produits, un taux de change compétitif, etc., pour aider les entreprises à exploiter les débouchés sur les marchés extérieurs;

e) Le recours à la dépense publique pour soutenir des secteurs stratégiques, notamment par les marchés publics (appels d'offres, adjudications), et l'utilisation de l'investissement public pour supprimer les entraves générales à la croissance, en particulier en matière d'infrastructures;

f) Des règles de concurrence et des politiques ciblées pour encadrer le marché, réguler les entrées dans les secteurs de croissance clefs, remédier aux ruptures de coordination et promouvoir le développement des connaissances, notamment dans le domaine de la propriété intellectuelle, en vue d'optimiser les retombées de l'acquisition de connaissances;

g) Des mesures régionales ciblées afin de remédier aux inégalités géographiques – incitations fiscales et fonds régionaux, notamment, ainsi que soutien au développement des compétences locales pour attirer les investissements.

121. On a observé ces dernières années une certaine tendance à imposer des restrictions aux mesures de politique industrielle dans le cadre d'accords multilatéraux, régionaux ou bilatéraux (*Rapport sur le commerce et le développement, 2006*; Rodrik, 2007). Certains pays ont défini cependant leurs engagements internationaux avec un soin particulier (voir, par exemple, *Rapport 2001 sur l'investissement dans le monde*, chap. 3), et bon nombre de ces politiques sont encore possibles, surtout si les pays se préservent de toute réduction supplémentaire de leur marge d'action. Autre aspect très important, parce que le principe de ces politiques est de créer des rentes, et de les attribuer, ou au contraire de les retirer au secteur privé, il y a un certain nombre de facteurs institutionnels qui paraissent importants pour qu'elles soient efficaces, et dont l'absence contribue peut-être à expliquer l'échec de certains efforts passés dans les pays en développement. En premier lieu, les rentes créées

⁴⁵ En outre, il est impératif de commencer à absorber la population urbaine, qui croît rapidement, dans l'économie formelle. Pour une étude plus détaillée des enjeux particuliers de la politique industrielle dans les PMA et en Afrique, voir *Rapport sur le commerce et le développement, 1998*, *Rapport 2009 sur les pays les moins avancés* et *Rapport 2011 sur le développement économique en Afrique*.

par ces mesures doivent être attribuées seulement à des activités productives qui vont dans le sens de la stratégie économique globale du pays, et seulement à titre temporaire. En deuxième lieu, ces rentes ne doivent être accordées que dans la mesure où elles permettront de meilleurs résultats, notamment en ce qui concerne les exportations et la modernisation technologique. En troisième lieu, il faut pour gérer ces rentes des institutions publiques appropriées, et bien entendu, une administration publique dévouée et compétente (voir ci-après). En quatrième lieu, des partenaires solides du secteur privé sont nécessaires pour assurer la coordination avec les pouvoirs publics, faciliter les échanges d'informations et résister aux pressions à court terme qui pourraient compromettre la politique de développement. Des entreprises commerciales de taille importante et diversifiées, disposant de relations capitalistiques étroites et interdépendantes avec les banques, sont un des modèles possibles à cet égard.

122. Les stratégies de développement doivent aussi, autant que faire se peut, viser à repousser constamment la frontière technologique en incorporant un certain nombre de projets à forte productivité se caractérisant par un profil de technologies et de compétences plus évolué et un recours plus intensif à la R-D. Une telle démarche peut être liée à des investissements dans l'enseignement supérieur ou dans des parcs scientifiques ou à des mesures visant à attirer des expatriés qualifiés dans le but de susciter des transferts de compétences dans d'autres secteurs par le biais des changements d'emploi et des créations de petites entreprises. La CNUCED a estimé qu'une stratégie d'innovation nationale peut aider à coordonner les diverses activités et politiques, tant dans le secteur privé que dans le secteur public, en vue de promouvoir le renforcement des connaissances et des capacités d'acquisition des connaissances qui sont indispensables pour combler le retard technologique (*Rapport 2007 sur les pays les moins avancés*).

123. Quel que soit le niveau de développement, le renforcement des secteurs non marchands peut aussi contribuer à garantir une croissance équitable. Au nombre de ces secteurs figurent les infrastructures (routes, ports et aéroports, production d'électricité et lignes de transmission, logement, eau et assainissement), pour lesquelles des programmes publics de grande ampleur peuvent être indiqués, ainsi que des secteurs de moindre productivité parmi lesquels la construction, les ateliers de réparation et les industries de biens de consommation non durables, dont le potentiel de création d'emplois est significatif et qui forment les personnes qui arrivent sur le marché du travail. Dans ces secteurs, à l'évidence, il peut y avoir des choix à effectuer entre l'accroissement de la productivité et celui de l'emploi. La meilleure méthode pour gérer ces choix ne peut être déterminée qu'en fonction des situations particulières.

124. Ce que l'on perçoit très clairement en observant le parcours des pays qui ont obtenu de bons résultats est que les enjeux de la politique d'investissement et de la politique industrielle y ont été traités de manière intégrée dans le cadre d'une vision élargie du développement axée sur des changements structurels progressifs et une élévation du niveau de vie. Cela suppose la présence d'institutions capables d'élaborer une vision de l'intérêt national qui ne se limite pas aux détenteurs de privilèges dont l'intérêt est le maintien du statu quo. La volonté politique et des structures de gouvernance efficaces aptes à susciter et maintenir l'adhésion à des stratégies de développement équitables constituent donc un facteur fondamental pour que ces stratégies réussissent.

125. L'enjeu de la politique industrielle devrait gagner encore en importance à mesure que s'intensifieront les efforts pour créer une économie du futur à faible émission de carbone, à laquelle des politiques centrées sur certains secteurs – en particulier l'énergie, les transports et les industries extractives – seront indispensables. Bon nombre de pays mènent encore à l'heure actuelle des politiques favorables à des secteurs à fortes émissions. Une première étape logique, mais difficile, serait de réorienter le soutien à ces secteurs vers des sources d'énergie renouvelables et/ou plus propres. L'initiative devra venir des pays

avancés, dont les émissions ont le plus contribué au problème du réchauffement des températures. Mais il faudra dans tous les cas pour engager cette démarche adopter le type d'approche intégrée de la politique macroéconomique et de la politique industrielle esquissée dans la présente section⁴⁶.

D. L'État développementiste

126. Les politiques macroéconomiques et industrielles volontaristes sont souvent considérées avec scepticisme sous prétexte que l'État, surtout dans les pays pauvres, serait «trop inefficace», ou que les fonctionnaires seraient «trop corrompus», pour conduire avec succès les politiques choisies. Il est évident que certaines des mesures expérimentées ont échoué, mais on a trop souvent tendance à pointer les échecs en ignorant, délibérément ou non, les politiques menées avec succès dans des pays à différents niveaux de revenu afin de peser sur les mécanismes du marché ou même de les supplanter pour parvenir aux objectifs économiques fixés.

127. Malgré des difficultés diverses, l'État reste la seule institution qui peut conduire une transformation économique et sociale à grande échelle, agir sur le niveau global de l'emploi, la production et la distribution des biens et des services et la distribution du revenu et des actifs et limiter le pouvoir de certains groupes d'intérêts, et qui doit (ou devrait) rendre compte de son action. Il se pose, à tous les niveaux de développement, des problèmes de faiblesses institutionnelles et de déficits de gouvernance, et tout au long de l'histoire des pays aujourd'hui avancés il a fallu réformer des administrations corrompues, des marchés inefficaces et des institutions publiques défaillantes tout en mettant en place dans le même temps des services publics efficaces⁴⁷. Indépendamment des objectifs et des instruments qu'il privilégie, pour être efficace l'État doit renforcer ses propres capacités en matière d'apprentissage et de coopération et approfondir les réseaux institutionnels dont les acteurs non gouvernementaux ont besoin pour appuyer la croissance et l'innovation sur le long terme, surtout en cas de multiples dysfonctionnements du marché⁴⁸.

128. Les États développementistes n'ont pas cherché essentiellement à prendre la maîtrise ou le contrôle direct de vastes pans de l'économie, mais bien plutôt à concevoir des politiques et des mesures incitatives favorisant une croissance rapide et largement partagée⁴⁹. Si certaines institutions ont mieux réussi que d'autres à favoriser un rattrapage de croissance durable, y compris à l'ère de la mondialisation financière, c'est essentiellement parce que l'État a été capable de coordonner différents groupes d'intérêts, de créer un sentiment de confiance dans ses initiatives et ses pratiques, et de faire du

⁴⁶ Pour un examen plus approfondi du rôle de la politique industrielle dans la promotion des économies à faible émission de carbone, y compris du rôle précurseur d'un certain nombre de pays en développement, voir Département des affaires économiques et sociales (2009), *Rapport sur le commerce et le développement, 2009, Rapport 2010 sur l'investissement dans le monde* et CNUCED (2011c).

⁴⁷ Sur la Grande-Bretagne et la France au XIX^e siècle, voir Wraith and Simpkins (1963); sur les États-Unis au début du XX^e siècle, voir Glaeser and Goldin (2006); sur le Japon, voir Johnson (1982); et pour les pays européens ayant une économie de taille modeste, voir Vartianen (1995).

⁴⁸ Pour une évaluation comparative intéressante des différents mécanismes pour l'État développementiste, voir Akyüz, éd. (1999), Kohli (2004) et Omano (2010). Douglas North (2004) a utilisé la formule «efficacité d'adaptation» pour qualifier les mécanismes politiques favorisant le changement dans le cadre d'un processus participatif et coopératif. Il met ainsi l'accent sur les mécanismes institutionnels privilégiant l'apprentissage et l'expérimentation, qu'il considère comme une condition nécessaire pour la croissance et le développement durables.

⁴⁹ Les dépenses publiques ne constituent pas, par conséquent, un bon critère de mesure de l'intervention de l'État.

développement national un enjeu d'importance primordiale. Les pays efficaces ont renforcé leurs compétences en développant les structures de responsabilité; en améliorant constamment les procédures de recrutement, de promotion, de rémunération et de formation des personnels; et en introduisant des formes d'institutions publiques ou semi-publiques et autres structures de partenariat, en particulier avec les associations professionnelles mais aussi avec les syndicats, les universités et les organismes de recherche. Ils ont également mis en place des organes de réglementation et de surveillance, souvent indépendants dans une large mesure politique, afin d'assurer la réglementation et la surveillance qu'implique le bon fonctionnement des marchés, tout en cherchant à minimiser les éventuels dysfonctionnements sur le plan microéconomique et macroéconomique.

129. C'est à partir de cette idée d'une adaptation continue à un environnement économique en pleine mutation que s'est imposée la notion d'État développementiste vu son rôle manifeste dans l'industrialisation de plusieurs pays d'Asie de l'Est, le Japon faisant figure classiquement de précurseur et ayant été suivi par les quatre «tigres» (République de Corée, province chinoise de Taiwan, Singapour et Hong Kong) dans les années 1960 et 1970 (voir *Rapport sur le commerce et le développement, 1994*), rejoints ensuite par la Malaisie, la Thaïlande, l'Indonésie, la Chine, le Viet Nam et d'autres encore. Dans tous les cas cités les pouvoirs publics ont su mettre en place un environnement économique prévisible, dans lequel les droits de propriété étaient raisonnablement assurés, la concurrence fondée sur les avantages technologiques jouait un rôle important, et les investissements étaient facilités en général. Ces pays ont également beaucoup investi dans le capital humain. On a souvent considéré que cette forme de gouvernance visait à améliorer le marché (Khan, 2009)⁵⁰. Mais le pacte fondamental ainsi passé en quelque sorte entre les pouvoirs publics et les acteurs économiques, même s'il a connu un succès variable selon les pays, allait bien au-delà de ces seules conditions puisqu'il prévoyait aussi d'accroître l'offre de ressources à investir, de mutualiser les risques liés aux investissements à long terme, et d'apporter des services d'appui dans des domaines tels que la technologie, la formation et l'exportation. Le processus d'accumulation et de progrès technologique ainsi impulsé par les pouvoirs publics avait impliqué, selon les cas, le transfert d'actifs des acteurs moins productifs vers les acteurs productifs, le contrôle du système financier, l'acquisition de technologies étrangères et leur adaptation aux conditions locales, une politique macroéconomique favorisant l'investissement, et des investissements publics directs dans certaines activités, avec des investissements prioritaires spécifiques pour encourager la diversification et le rattrapage. Toutes ces initiatives se sont inscrites dans une stratégie intégrée fondée sur une vision commune du développement national, elles ont en général bénéficié d'un soutien important (même s'il n'était pas unanime) de la société, et elles ont été complétées par des mécanismes institutionnels pour assurer un dialogue et une coordination suivis avec les acteurs clefs.

130. Mais au-delà de cette ouverture au dialogue, les États développementistes efficaces ont d'autres qualités importantes. En particulier, ils ont également la volonté et la capacité de contrôler qui bénéficie de l'appui des pouvoirs publics, par exemple en conditionnant l'appui à des critères de résultats clairs – objectifs d'exportation, remplacement des

⁵⁰ C'est aussi ce qu'entendent de nombreux spécialistes par une «bonne» gouvernance. Comme le montre Khan (2009) dans son examen des corrélations dans différents pays, il existe une relation positive (même si elle est faible) entre la bonne gouvernance et la croissance induite. Mais cette constatation s'appuie sur les résultats des pays avancés en termes de croissance. Il n'existe pas de corrélation positive, dans les pays en développement, entre la gouvernance visant à améliorer le marché et la croissance. Cela ne signifie pas que cet élément n'est pas important – n'importe quel pays où le marché joue un rôle primordial doit se préoccuper de gagner en efficacité grâce à des mesures de gouvernance visant à améliorer le marché – mais plutôt qu'il n'est pas suffisant pour assurer le rattrapage de croissance.

importations, augmentation de la teneur en éléments d'origine locale, harmonisation des prix intérieurs avec les prix mondiaux, etc. – et en retirant cet appui dès lors que les entreprises deviennent compétitives à l'international ou bien lorsqu'elles ne parviennent pas à fournir régulièrement les résultats attendus. On peut penser que l'absence de tels critères, ou leur défaut d'application, a été l'un des facteurs de l'industrialisation plus lente des NPI du deuxième rang d'Asie que des NPI du premier rang⁵¹.

131. Les États développementistes se sont également révélés capables et désireux d'expérimenter différentes options, face aux réalités d'un monde incertain où les meilleurs moyens de promouvoir la croissance économique et le développement sont à la fois trop peu connus et fortement tributaires du contexte. Cette ouverture à l'expérimentation, pour autant qu'elle soit encadrée par des règles et des critères afin que les mesures inefficaces soient abandonnées et non pas poursuivies, est cruciale pour le succès de la stratégie de développement adoptée.

132. Au vu de la nécessité pressante de trouver des modes de développement plus équitables ainsi que des succès déjà obtenus dans plusieurs pays, l'idée que les pays les plus pauvres du monde devraient attendre, pour exercer leurs prérogatives nationales en matière de développement, que leurs institutions publiques soient jugées «suffisamment bonnes» par des tiers est à la fois irréaliste et destructrice pour le processus de développement (voir *Rapport 2011 sur les pays les moins avancés*). Comme il n'y a aucune raison de supposer que tout l'éventail des stratégies de développement efficaces a déjà été essayé, des pays arriveront certainement à se développer dans l'avenir en concevant des modes de développement uniques adaptés à leur problématique spécifique (encadré 6).

Encadré 6

Croissance équitale en Afrique subsaharienne: une stratégie d'action différente

Au début du millénaire il est devenu clair que les promesses des programmes d'ajustement structurel ne s'étaient pas concrétisées en Afrique subsaharienne. Ensemble, l'austérité macroéconomique, la libéralisation rapide, les privatisations et la déréglementation n'avaient pas entraîné de révolution au niveau de l'offre, et avaient même fait régresser l'économie de la région; la croissance de la productivité marquait le pas dans la plupart des secteurs et l'économie informelle s'était rapidement développée après le déclenchement de la crise internationale de la dette au début des années 1980.

Depuis, il avait été beaucoup question d'une «renaissance économique» en Afrique. Entre 2001 et 2008 le PIB a crû en moyenne de 6 % par an dans la région, et la croissance réelle par habitant a atteint quelque 3 %. Le processus a été aussi relativement généralisé, puisqu'au cours de la période la croissance économique n'a ralenti que dans un petit nombre de pays. Bien qu'il y ait eu en 2009 un fort mouvement de repli à cause de la crise financière et économique, les taux de croissance sont restés globalement positifs, et on a assisté à un rebond dans de nombreux pays.

Au vu de cette évolution, le FMI a parlé d'un «grand décollage de la croissance en Afrique subsaharienne», attribué aux mesures de réforme structurelle et institutionnelle déjà prises pour réduire les contrôles étatiques et libéraliser les marchés intérieurs sur le plan commercial et financier. Il a aussi émis l'hypothèse que l'Afrique subsaharienne pourrait être la «nouvelle frontière» financière, et préconisé une libéralisation et une intégration

⁵¹ Pour une étude plus approfondie du rôle régulateur de l'État et des raisons pour lesquelles certains pays semblent faire mieux que d'autres à cet égard, voir Amsden (2001) et Wade (2010). On peut penser que les pouvoirs publics auront plus de difficultés à s'acquitter de cette fonction si des sociétés transnationales occupent une place primordiale dans l'économie. En ce qui concerne le rôle différent de l'État développementiste dans les NPI du premier et du deuxième rang, voir Akyüz (éd.) (1999).

financières accrues. Et sans tenir compte de ses propres études concluant à l'absence d'un lien de causalité empirique entre libéralisation financière et croissance, le FMI a ajouté ceci: «tout le monde reconnaît que les types de réforme nécessaires pour réduire l'influence des groupes d'intérêts en place et libérer le potentiel de production des économies en développement concourent aussi à attirer les flux de capitaux privés et à les rendre plus productifs» (IMF, 2010).

Si cette dynamique de croissance en Afrique subsaharienne est bienvenue, le terme «décollage» est trop fort pour décrire ce qui se produit dans la région. Premièrement, les résultats économiques sont très disparates au niveau régional, avec des taux de croissance très élevés dans certains pays exportateurs de produits pétroliers et minéraux, qui donnent une idée trompeuse de la situation pour la majorité des pays dont les exportations ne se sont pas envolées. Deuxièmement, durant la période prise en compte par le FMI (1995-2007) le nombre des pays en croissance rapide (17) a correspondu plus ou moins à celui des pays où la croissance a été plus lente (14). Troisièmement, même dans ces circonstances exceptionnelles, les résultats enregistrés en moyenne dans la région restent à la traîne de ceux des pays de l'Asie de l'Est et du Sud pendant la même période, et l'écart de revenu par rapport aux autres pays en développement a continué à se creuser – pour certains pays fortement. L'Afrique subsaharienne est encore loin de connaître le décollage des pays de l'Asie de l'Est, et ce n'est pas en continuant à faire comme avant que ce décollage sera rendu possible.

Il faut pour l'Afrique subsaharienne une stratégie de développement différente et pragmatique pour favoriser dans l'ensemble de la région une croissance plus équitable et plus durable. Cette stratégie devra aussi être plus globale et plus intégrée qu'auparavant. Dans le cadre de cette stratégie, il faudra d'une part mieux coordonner les politiques macroéconomiques et les mesures sectorielles nécessaires pour la transformation structurelle, et d'autre part mettre en place sur le plan social un programme d'action allant au-delà des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), et reposant sur une solide combinaison de croissance, d'investissement et d'emploi. Cela impliquera encore des mesures budgétaires plus dynamiques, y compris des mesures anticycliques et des efforts en matière d'investissement public. La politique monétaire aura elle aussi un important rôle à jouer afin que les taux d'intérêt demeurent bas et que les taux de change restent stables et compétitifs. Tous ces instruments de politique peuvent aider à renforcer les perspectives d'investissement, y compris dans le secteur agricole, mais il faudra en même temps l'appui des banques de développement pour que le crédit soit distribué de manière efficace, ainsi que des mesures de contrôle des opérations en capital pour appuyer un régime de change stable et efficace.

Cette transformation structurelle exigera aussi une politique industrielle efficace comportant des éléments de type traditionnel, par exemple pour éliminer les dysfonctionnements du marché et choisir les gagnants, ainsi que pour la création et la gestion des rentes. Mais l'absence d'entreprises de taille suffisante demeure un obstacle non seulement pour mettre en place un solide couple profit-investissement dans de nombreux pays africains, mais aussi pour mettre à profit les apports accrus d'IED dans certains secteurs clefs.

Un défi majeur se posera sur le plan institutionnel: créer (ou dans certains cas recréer) en Afrique subsaharienne des États développementistes, en tirant profit d'autres expériences mais en reconnaissant aussi que les conditions et les contraintes locales sont d'une importance primordiale pour définir le contexte dans lequel le rôle de l'État doit être repensé. Il y a de précieuses leçons à tirer, à cet égard, de l'expérience positive de pays comme le Botswana et Maurice, par exemple. Mais en Afrique subsaharienne les contraintes extérieures pèsent davantage que dans d'autres régions. Les nouveaux États développementistes africains doivent aussi être prêts à se positionner dans le plus vaste

contexte régional et au-delà, y compris en vue de l'établissement de liens Sud-Sud à l'extérieur de la région. Compte tenu des ajustements en cours dans de nombreux pays avancés, on peut considérer que cette stratégie d'action Sud-Sud est devenue beaucoup plus importante qu'auparavant. Elle impliquera nécessairement à la fois un resserrement des liens économiques stratégiques pour le commerce, l'IED, les financements et la technologie, et une coopération renforcée à travers la mise en commun des informations et des leçons tirées de l'expérience.

Pour plus ample examen, voir le *Rapport sur le commerce et le développement, 1998* et le *Rapport sur le développement économique en Afrique* publié annuellement.

133. Mais pour arriver à «gouverner le marché» dans l'intérêt du développement durable, il faut construire ou reconstruire dans de nombreux pays en développement les capacités publiques requises pour élaborer et gérer les politiques, y compris en réformant selon que nécessaire les processus administratifs et politiques. Pour que l'État puisse retrouver réellement un rôle, il faudra souvent rompre avec les programmes d'ajustement ayant accompagné la mondialisation financière. En effet, ces programmes ont souvent conduit – même si telle n'était pas forcément l'intention au départ – à un affaiblissement de l'autorité de l'État au profit de quelques initiés privilégiés (Mkandawire, 2001). Des systèmes administratifs, budgétaires et judiciaires impartiaux et compétents sont indispensables non seulement pour faire respecter la loi et lutter contre la corruption, mais aussi pour développer un sentiment de confiance dans les institutions publiques qui, s'il fait défaut, risque de fragiliser un pays.

134. Tout cela n'implique pas que les États – développementistes ou non – sont infaillibles ou même forcément bienveillants, mais simplement qu'une économie de marché peut fonctionner efficacement dans le cadre de mécanismes politiques et sociaux très divers, et que les stratégies de développement efficaces sont adaptées aux conditions et aux contraintes locales. En outre, lorsque l'on compare dans le temps la situation des pays à économie de marché, on constate d'importantes évolutions de leurs mécanismes politiques et sociaux, laissant penser que ce qui fonctionne bien à un certain moment peut être inefficace à un autre, et que les pays efficaces sont ceux qui ont acquis la capacité d'adapter leurs institutions et leurs conventions au gré des circonstances. Cela signifie que s'il y a bien certains éléments fondamentaux communs, il n'existe pas de modèle homogène unique des relations entre l'État et le marché. Chaque pays doit expérimenter et trouver la configuration d'institutions et de conventions qui donnera les meilleurs résultats en fonction des conditions nationales et qui répondra aux attentes de la population à tel ou tel moment.

E. De la protection sociale au développement équitable

135. Les États développementistes efficaces sont parvenus à relever les défis de l'investissement et de l'industrialisation, mais cela ne suffit pas toujours pour s'inscrire dans une trajectoire de développement équitable. On sait d'expérience que la pauvreté absolue a persisté dans plusieurs pays en dépit d'une croissance rapide, et qu'au contraire certains pays plus pauvres avec une économie moins dynamique ont remarquablement bien réussi à réduire l'extrême pauvreté et la misère sociale (Dagdeviren *et al.*, 2002). La distribution relativement égale du revenu et de la richesse dans plusieurs «tigres» d'Asie et, avant eux, dans les pays scandinaves démontre que l'équité est compatible avec la réussite économique⁵². Réciproquement, dans de nombreux pays d'Amérique latine de fortes inégalités ont coïncidé avec des résultats économiques décevants et irréguliers. Ces

⁵² Pour une comparaison de l'expérience des pays d'Asie de l'Est et des pays scandinaves, voir Chang and Kozul-Wright (1994), Yu (1999) et Moene and Wallerstein (2006).

exemples montrent que les objectifs de croissance et d'équité sociale peuvent être poursuivis simultanément afin de mettre en place un pacte social solide permettant à la fois d'appuyer les changements structurels et aussi d'atténuer les coûts sociaux qui accompagnent souvent le processus de développement (voir DAES, *Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2008*; Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD), 2010).

136. Les liens entre inégalité et croissance sont nombreux et complexes. Mais trois grandes variables concourent à une plus grande équité dans toutes les stratégies et à tous les niveaux de développement: la distribution du revenu, l'intensité d'emploi de la croissance, et la prise en compte des questions de parité. Comme vu précédemment, les mesures de reréglementation du système financier pourraient avoir un impact positif direct en termes de croissance plus équitable, non seulement en agissant sur toutes ces variables mais aussi en dégageant une marge d'action permettant de mieux les prendre en compte. Cela est particulièrement important pour renforcer l'intensité d'emploi de la croissance. Dans beaucoup de pays en développement où la population active croît rapidement, surtout dans les zones urbaines, la création d'emplois reste le seul moyen sûr de combattre la pauvreté de manière durable. Mais pour que le développement soit équitable, il faut aussi que les emplois procurent aux ménages des revenus en progression régulière et permettent aux marchés locaux de se développer. Or comme on l'a vu plus haut, avec la mondialisation financière les salaires ont tendance à croître moins vite que la productivité, ce qui constitue un important obstacle au développement équitable. Ce phénomène s'explique en partie par l'augmentation récente de la population active mondiale et par la mobilité accrue du capital, conduisant parfois à une course à l'abîme. Mais les choix de politique sont importants eux aussi; avec la mondialisation financière les bas niveaux d'inflation et la flexibilité du marché du travail ont pris le pas sur la création d'emplois et les conditions de travail acceptables. Des politiques macroéconomiques plus appropriées et des stratégies actives pour le marché du travail peuvent aider à mieux gérer les menaces cycliques pesant sur l'emploi et aussi à développer les compétences et les capacités de sorte que les travailleurs puissent s'adapter aux changements structurels à plus long terme. Il existe aussi tout un éventail de mesures – transferts publics, systèmes de microfinancement, programmes de travaux publics, entre autres – qui peuvent être utilisées pour améliorer l'efficacité du marché du travail, y compris dans les pays les plus pauvres (DAES, 2008; et document ILO, 2011).

137. Il y a un lien étroit entre le développement socioéconomique et l'autonomisation des femmes. Les politiques économiques, surtout celles qui visent à favoriser l'intégration des marchés, ont généralement des effets différents pour les hommes et pour les femmes, et il faudrait que les stratégies de développement tendent à promouvoir l'égalité entre les sexes et sous d'autres formes, afin non seulement d'accroître le bien-être social et de faciliter la réalisation du potentiel humain mais aussi d'améliorer les fondamentaux économiques. Il est souvent affirmé que le commerce international offre des possibilités d'autonomiser les femmes en leur procurant des emplois dans les secteurs exportateurs et pour la production de cultures vivrières et en permettant à des femmes entrepreneurs de créer de nouvelles entreprises. Cela est certainement vrai. Mais il peut aussi avoir des conséquences négatives du point de vue des femmes s'il perturbe les secteurs et les marchés économiques dans lesquels elles étaient actives, ou bien s'il ne crée que des emplois temporaires ou saisonniers mal payés, offrant des opportunités limitées de formation et de promotion et n'assurant pas ou guère de protection sociale. Il ressort même de certaines études que l'inégalité entre les sexes a joué un important rôle dans l'évolution défavorable des termes de l'échange entre pays développés et pays en développement (Osterreich, 2007). L'ouverture aux marchés internationaux exige une adaptation à plusieurs niveaux, mais bien souvent les femmes ont plus de difficultés à s'adapter que les hommes à cause de la discrimination dont elles sont victimes en matière d'éducation et de formation, des

inégalités entre les sexes s'agissant de la distribution du revenu et de la maîtrise des ressources, ainsi que des inégalités traditionnelles dans la répartition des tâches ménagères, tout cela concourant à une marginalisation des femmes en termes d'accès au travail et à des possibilités de revenu (encadré 7).

138. Ces variables sont aussi importantes pour les pays développés que pour les pays en développement pour arriver à de nouvelles formes de croissance équitable. Mais dans les pays en développement les décideurs doivent relever trois défis particuliers. Premièrement, plus de la moitié de la population active dans de nombreux pays en développement travaille dans l'agriculture, avec souvent pour ces personnes à la fois un emploi rémunéré et un travail sur leur propre petite exploitation, dans des conditions précaires et avec de maigres résultats. L'expérience de l'Asie et de l'Amérique latine (et un peu moins de l'Afrique) montre que le développement de l'emploi rural non agricole et l'amélioration des conditions d'emploi de ces travailleurs peuvent avoir des conséquences importantes et immédiates sur la sécurité des ménages⁵³. Dans le cas de la Chine, par exemple, on a établi que la croissance dans le secteur agricole offrait 3,5 fois plus de chances de réduire la pauvreté que la croissance dans le secteur non agricole, et le chiffre est encore plus élevé pour l'Asie du Sud (Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, document UNESCAP, 2008: 127). Des dépenses publiques pour ce secteur sont donc un élément essentiel d'une stratégie de développement équitable dans de nombreux pays. Mais, lorsque le secteur agricole comprend de nombreux petits exploitants, en particulier, l'État devra nouer des partenariats avec les associations de producteurs et d'autres acteurs non étatiques pour fournir des services d'appui⁵⁴.

Encadré 7

Le commerce et le rôle des femmes

Des millions de femmes dans les pays en développement travaillent dans les secteurs de l'agriculture, des textiles et de l'habillement, secteurs importants pour l'exportation mais aussi très vulnérables à une libéralisation prématurée des échanges. On estime ainsi que 50 à 90 % des travailleurs dans le secteur exportateur des pays à revenu intermédiaire sont des femmes (OECD, 2005). Celles-ci jouent aussi un important rôle dans le commerce transfrontière non structuré. Alors que la plupart s'acquittent des taxes et autres redevances requises, elles sont trop souvent victimes aux postes frontière de tentatives de corruption, d'actes de harcèlement et d'agressions (UNIFEM, 2010; World Bank, 2011). En outre, les femmes sont plus vulnérables que les hommes aux chocs liés au secteur commercial, et il a été constaté que la libéralisation du commerce pouvait exiger de leur part des ajustements plus difficiles.

Cette reconnaissance à la fois de la contribution des femmes au commerce et de leur vulnérabilité particulière a mis en avant l'importante problématique du commerce et du rôle des femmes. Entre autres questions fondamentales, il s'agit de déterminer comment mieux intégrer la prise en compte des problèmes de parité (généralement évalués au niveau des ménages, y compris sous l'angle du travail non rémunéré des femmes et de l'écart de salaire entre hommes et femmes) dans l'analyse détaillée des problèmes d'ajustement qu'implique la libéralisation du commerce, et de ce que cela signifie pour l'autonomisation des femmes.

⁵³ Voir Demeke, Guta and Ferede (2003), Gordon and Craig (2001), et Mugrai and Ravallion (2005).

⁵⁴ La CNUCED a consacré d'amples travaux à l'agriculture biologique sous l'angle de son potentiel tant économique qu'écologique. Voir par exemple UNCTAD, 2006.

Les préoccupations suscitées initialement, parce que la question de l'égalité entre les sexes était perçue comme une «nouvelle» question ou comme une autre source potentielle de conditionnalité, se dissipent peu à peu car les gouvernements comprennent mieux l'importance de prendre en compte les questions commerciales de façon proactive et en tenant compte des besoins de chaque sexe. Il y a à cela deux raisons. Premièrement, il est admis que l'égalité entre les sexes est un engagement ayant fait l'objet de négociations internationales, y compris dans le cadre du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, du Programme d'action de Beijing et de diverses initiatives régionales. La plupart des gouvernements ont également souscrit à des objectifs d'équité sociale et de développement social, y compris les OMD. Deuxièmement, l'expérience confirme le lien entre l'égalité entre hommes et femmes et la compétitivité commerciale, ce qui a conduit plusieurs pays à prendre des mesures pour atténuer les conséquences préjudiciables de divers facteurs – disparités technologiques, distorsions du marché, parti pris en matière d'information et asymétries dans la mobilité des ressources – sur la productivité, les moyens de subsistance et l'autonomisation des femmes. Les initiatives publiques pour promouvoir l'égalité entre hommes et femmes et l'autonomisation des femmes dans le domaine du commerce incluent:

- a) La prise en compte des questions de parité dans la stratégie d'exportation de l'Ouganda en 2007;
- b) La mise en œuvre au niveau de la sous-région de l'Afrique de l'Est d'une initiative pour la promotion des femmes (EASSI) à cinq postes frontière au Kenya, au Rwanda, au Sud-Soudan et en République-Unie de Tanzanie, notamment, dans le cadre d'un projet conjoint sur le commerce et le rôle des femmes; et
- c) L'étude sur le commerce et le rôle des femmes effectuée par le Gouvernement indien, qui réfléchit actuellement à une politique de commerce extérieur qui tiendrait compte des questions de parité.

Les engagements pris en matière de parité entre les sexes doivent être adaptés au contexte économique et politique des pays concernés. Des outils permettant d'évaluer la signification du lien entre questions de parité et commerce pourraient fournir de précieuses informations sur les secteurs sensibles où la libéralisation commerciale devrait être accélérée, ou au contraire freinée ou évitée, afin de protéger ou de promouvoir le travail des femmes et l'entrepreneuriat féminin. Dans ces secteurs, il faudrait mettre en place des mesures d'éducation, de formation et autres pour développer les compétences des femmes, préparer leur intégration dans le marché et fournir les moyens financiers et technologiques qui leur permettent de passer à des activités à plus grande valeur ajoutée.

Des références explicites à l'égalité entre hommes et femmes dans les accords commerciaux pourraient aussi aider à promouvoir l'engagement politique des acteurs essentiels et à augmenter les moyens financiers disponibles pour les programmes de coopération technique se référant aux questions de parité, y compris dans le cadre de l'aide au commerce. Ces financements sont indispensables pour doter les pays en développement des capacités de recherche requises pour étudier les accords commerciaux sous l'angle de leurs conséquences en termes d'égalité entre hommes et femmes, pour faciliter l'élaboration de bases de données ventilées par sexe et pour mieux encourager les pays en développement à conduire des stratégies se référant aux questions de parité, tout en améliorant la portée des études sur le commerce ou sous l'angle de la parité.

139. Deuxièmement, dans beaucoup de pays en développement une libéralisation rapide et des politiques macroéconomiques restrictives ont favorisé le marché du travail non structuré et pesé à la baisse sur les salaires dans l'économie structurée. Pour que les conditions d'emploi s'améliorent, il faut certes accroître les investissements et accélérer la

croissance économique. Mais des mesures de réglementation bien conçues du marché du travail et des conditions de travail peuvent elles aussi éviter de tomber dans une course à l'abîme, en empêchant les entreprises de se procurer des avantages compétitifs en abaissant les salaires et autres prestations ou les normes de sûreté et de sécurité au travail. Une croissance équitable peut être favorisée en relevant régulièrement le salaire minimum (lié comme il convient à la productivité et au taux d'inflation) tout en prévoyant dans le même temps des mesures d'incitation pour améliorer les revenus des petits producteurs (par exemple sous la forme de prêts bonifiés), en améliorant les règlements en matière de santé et de sécurité (ainsi que les moyens de les faire respecter), et en réduisant la dispersion des salaires. Ces mesures devront être conçues et introduites en fonction des spécificités du pays, mais dans tous les cas l'État développementiste doit s'engager dans un dialogue ouvert et suivi avec les groupes d'intérêts pertinents, y compris les syndicats, tout comme il le fait avec les représentants de l'économie. Dans certaines circonstances et lorsqu'il existe les mécanismes institutionnels requis, une politique des revenus peut être utile pour combiner croissance rapide, création d'emplois et hausse du niveau de vie (voir *Rapport sur le commerce et le développement*, 2010).

140. Troisièmement, l'État peut créer des marchés, y compris par le biais des marchés publics et des investissements publics dans les programmes d'éducation, de formation et de santé, de même qu'il peut dynamiser la demande globale et attirer l'investissement privé. La plus ou moins grande efficacité de ces mesures par rapport aux objectifs de développement et de réduction de la pauvreté dépendra des modalités d'action choisies, en particulier dans les pays qui n'exploitent pas tout leur potentiel économique (UNCTAD, 2010b). Les programmes sociaux de développement de type universel, à la différence des programmes ciblés et des mesures de protection sociale, peuvent en particulier être efficaces contre différentes formes de pauvreté et d'exclusion. Par exemple, des initiatives peu coûteuses à gérer pour la préservation de l'environnement, l'enseignement public et la formation, la santé, l'eau et l'assainissement, le logement, le transport, les parcs et autres infrastructures et la sécurité alimentaire et pour le droit à un vêtement suffisant et d'un coût abordable peuvent aider à améliorer la situation des pauvres (voir le document *Le développement économique en Afrique*, 2002). Il peut aussi être envisagé des transferts monétaires en faveur des groupes vulnérables, y compris les familles monoparentales, les enfants, les personnes âgées et les personnes souffrant de maladie chronique ou de handicap, qui n'ont guère d'autres sources de revenus. Il a aussi été montré que ces transferts favorisaient le développement régional en créant des emplois dans des zones défavorisées et en développant des marchés pour les produits locaux (DAES, 2008).

141. Dans les pays ayant déjà des capacités publiques pour appuyer le développement, on peut penser qu'il existe aussi l'infrastructure administrative requise pour gérer des programmes sociaux de type universel ou bien que cette infrastructure peut y être créée assez vite. Dans les autres cas, l'action s'inscrira dans un effort de plus vaste portée pour mettre en place un État développementiste. Des programmes de biens publics et de salaire social peuvent être mis en œuvre graduellement, par exemple pour un produit ou pour un service spécifique à la fois ou bien dans des régions sélectionnées, afin de rendre le processus plus simple et plus efficace. Bien qu'ils soient de portée universelle, ces programmes peuvent comporter certains des avantages des programmes plus ciblés, grâce en quelque sorte à un «ciblage intelligent»: ils sont universels parce qu'ils s'adressent à tous, et ils sont ciblés parce que différents groupes sociaux sont concernés différemment par chaque projet ou initiative. Ces programmes sociaux ne sont pas des options supplémentaires facultatives; ils sont des composantes essentielles d'une stratégie de développement équitable parce qu'ils favorisent l'amélioration de la productivité, le développement des compétences et la croissance et la stabilisation de la demande, au fur et à mesure que l'économie se transforme grâce à un processus de développement rapide.

142. Il a été reproché aux programmes sociaux universels de créer des incitations conduisant à une surconsommation (la gratuité des soins de santé par exemple pouvant conduire à des consultations non nécessaires) ou prêtant à des manipulations par des politiciens sans scrupules. Ces dérives ne sont pas exclues, mais elles peuvent être minimisées par un «ciblage intelligent» et par l'introduction de mécanismes démocratiques de responsabilisation pour les politiques publiques⁵⁵. Dans certains cas, des prestataires privés (y compris étrangers) peuvent venir compléter les efforts des pouvoirs publics dans ce domaine. Mais la «commercialisation» des services de santé ou d'éducation dans le cadre de certaines formes de partenariats public-privé ou par privatisation pure et simple peut, en particulier s'il n'existe pas de capacité administrative suffisante, être coûteuse pour l'État, son efficacité n'est pas garantie et elle n'implique aucune obligation de responsabilité vis-à-vis des citoyens (Akitoby *et al.*, 2011).

143. L'influence du marché sur la fourniture des biens publics peut devenir particulièrement déstabilisante si ces biens sont financiarisés, c'est-à-dire si leur fourniture fait intervenir des transactions financières ou des marchés financiers⁵⁶. La privatisation peut diluer par exemple les priorités sociales des entreprises de service public à travers l'imposition de redevances (par exemple pour l'assainissement) ou d'autres restrictions d'utilisation (par exemple pour l'eau ou pour les soins de santé), ou bien elle peut exposer les fournisseurs aux fluctuations des marchés des actions et à la menace d'une prise de contrôle, avec toutes les pressions que cela implique en termes de sous-traitance, de réduction des effectifs, de démantèlement, de réduction des investissements ou de dégradation des normes de service afin de doper la rentabilité à court terme.

144. Le financement des programmes sociaux et des programmes d'investissement public est sans doute problématique dans la plupart des pays en développement. À la différence des mesures visant à appuyer les investissements productifs et les transformations structurelles, ces programmes obligent en effet les pouvoirs publics à mobiliser une beaucoup plus grande part des ressources nationales. Au-delà des liens relativement bien établis entre dépenses publiques et développement, la confiance et la crédibilité sont fondamentales elles aussi pour la fourniture et la gestion efficaces des services publics⁵⁷. Pour développer cette confiance, il faut dans beaucoup de pays moderniser le système fiscal, élargir la base d'imposition et développer les marchés financiers pour financer de manière durable la dette publique. Il est impossible de conduire durablement des initiatives ambitieuses pour le secteur public avec des recettes fiscales largement inférieures à 20 % du PIB, comme cela est souvent le cas dans les pays pauvres. Les recettes fiscales jouent un rôle fondamental dans la mobilisation de ressources permettant à l'État d'assurer ses fonctions de stabilisation, de croissance, d'allocation et de distribution, surtout si l'on tient compte des problèmes des systèmes financiers dans les pays pauvres et de l'instabilité persistante des prix des produits de base et des apports d'aide internationale. Des études montrent qu'il serait possible d'accroître les recettes fiscales dans les pays pauvres et, dans le même temps, d'amplifier la marge de manœuvre budgétaire et d'orienter le système

⁵⁵ Dans les États développementistes d'Asie de l'Est, cette politique s'inscrivait dans un développementalisme social sélectif impliquant à la fois l'État, le marché et les institutions familiales, souvent dans l'objectif de s'assurer la stabilité et l'appui politiques voulus. Voir Kwon (1999).

⁵⁶ L'expression «partenariats public-privé» (PPP) est de plus en plus souvent invoquée au sein de la communauté des donateurs. Or elle recouvre des mécanismes extrêmement divers donnant des résultats tout aussi divers, à en juger par l'expérience des pays avancés. Il semblerait utile de procéder à une évaluation indépendante des PPP dans le contexte du développement pour définir ce qui pourrait fonctionner, et à quelles conditions.

⁵⁷ Il existe par exemple une forte corrélation positive entre le revenu par habitant et les dépenses publiques (loi de Wagner) ainsi qu'entre l'ouverture commerciale et la taille de l'administration publique. Il y a également une relation inverse entre les recettes publiques et la taille du secteur agricole.

fiscal dans un sens plus progressif (voir *Rapport sur le commerce et le développement, 2011*). Cela implique de faire respecter la loi fiscale et de réduire ou d'éliminer les risques de fuite des capitaux ainsi que les déductions, exemptions et possibilités d'évasion dont profitent de riches acteurs financiers et des STN. Pour beaucoup de pays en développement pauvres, il importe aussi de reconnaître que les taxes commerciales restent une source importante de recettes, et que les gains d'efficience procurés par la libéralisation ne compenseront pas forcément les recettes perdues.

145. On voit, en résumé, qu'un processus de développement équitable implique une combinaison de mesures macroéconomiques favorisant la croissance, de politiques industrielles développementistes et de mesures de redistribution, assorties d'un cadre de protection sociale pour éliminer les causes de la pauvreté et de l'exclusion: éviction des terres, manque d'emplois valables, et accès insuffisant au logement, à l'éducation et à la santé. Ce sont là des objectifs certes ambitieux, mais ils ont été atteints dans un certain nombre de pays. Dans les pays en développement qui n'ont pas en revanche une vision d'un avenir plus équitable, les ressources pour la protection sociale ont souvent été gaspillées ou ont été loin de correspondre aux promesses faites dans les déclarations de politique, d'où des problèmes de couverture et de qualité, des déceptions et un sentiment d'insatisfaction.

F. Une nouvelle donne mondiale

146. Depuis la crise internationale de la dette du début des années 1980, la plupart des pays en développement se sont davantage intégrés dans l'économie mondiale, en s'engageant notamment à libéraliser leur commerce et leur compte de capital, à adhérer aux accords de l'OMC, y compris de type OMC-plus, à prendre des mesures pour attirer l'IED, à renforcer leur législation en matière de propriété intellectuelle, etc., dans le même temps que la croissance mondiale ralentissait, que les effets de la crise économique se faisaient de plus en plus durement ressentir, et que les écarts se creusaient entre les pays et à l'intérieur des pays – des processus qui pouvaient tous être reliés, à des degrés divers, à la mondialisation financière.

147. L'idée qu'il pourrait être préférable d'avancer à un rythme plus mesuré sur la voie de l'intégration a souvent été contestée, surtout au niveau international, et on y a vu une certaine réticence à mettre en œuvre les réformes requises pour affronter la concurrence mondiale. Mais comme argumenté plus haut, les pays qui ont le plus profité de la mondialisation financière sont ceux qui ont choisi de s'intégrer dans l'économie mondiale de façon volontariste et stratégique plutôt que d'adopter sans discernement des mesures de libéralisation et de financiarisation; ils ont considérablement privilégié le développement industriel et, dans certains cas, ils ont essayé de renforcer leurs liens économiques avec les pays voisins. En faisant tout cela, ils sont souvent allés à l'encontre des idées reçues.

148. Pour beaucoup d'autres pays en développement, le système commercial et financier international qui a émergé après la crise de la dette a non seulement mis fin aux flexibilités du système de l'après-guerre, mais n'a pas non plus apporté des ressources financières et technologiques suffisantes pour permettre à ces pays de s'engager sur la voie d'une croissance rapide et équitable. Dans le système actuel, la plupart des pays doivent presque toujours s'adapter aux chocs dus à la mondialisation financière en comprimant leurs propres dépenses publiques. Le FMI a renoncé à son objectif de taux de change stables dans un système financier international bien ordonné, ou l'a délégué en quelque sorte aux marchés, et si ses fonctions de surveillance s'inscrivent de plus en plus dans le cadre de la gestion de la crise financière et des financements correspondants, il n'est guère parvenu à détecter l'exacerbation des fragilités et à émettre en temps voulu des signaux d'alerte. La Banque mondiale s'est elle aussi désengagée de son grand objectif de financement des

infrastructures à long terme, en faveur de crédits d'ajustement structurel et d'activités pour la réduction de la pauvreté. De même que le FMI, ses fonctions de surveillance ont évolué dans le même temps et portent désormais moins sur la mise en œuvre des projets et la solvabilité des emprunteurs que sur l'application de programmes détaillés s'inscrivant dans des stratégies de développement favorisant le marché (Ahluwalia, 1999: 3-5).

149. Face à cette situation, la réaction constante des pays en développement a été de réclamer des ressources multilatérales plus prévisibles pour appuyer leurs efforts d'intégration, une flexibilité accrue pour mieux pouvoir adapter les politiques aux nécessités et aux conditions locales, et une plus grande cohérence entre des systèmes commerciaux, financiers et productifs internationaux qui se superposent en partie. L'intégration de ces objectifs dans l'architecture multilatérale sera essentielle pour mettre la mondialisation au service du développement. Mais cela ne signifie pas un retour pur et simple à l'ancien système de Bretton Woods, à supposer que cela soit possible. L'arrangement global de l'après-guerre n'a jamais pris effet dans les domaines intéressant particulièrement les pays en développement, et les flexibilités consenties aux pays ont été souvent accordées à titre ponctuel et sans être officiellement inscrites dans les règles elles-mêmes. Compte tenu de la géométrie beaucoup plus variable de l'économie mondiale aujourd'hui, la communauté internationale doit donc relever un défi majeur pour parvenir à concilier des règles et des disciplines multilatérales efficaces avec la marge d'action appropriée.

150. Ce n'est pas seulement dans l'intérêt des pays en développement qu'une réforme s'impose. La crise a montré clairement que les pays avancés avaient eux aussi besoin d'une marge de manœuvre pour gérer des situations inédites, et qu'ils ne pouvaient plus garantir une économie mondiale stable ni faire face isolément aux menaces nouvelles et multiples pesant sur la prospérité future. Si ces pays veulent éviter des ajustements déflationnistes difficiles, renouer rapidement avec une croissance robuste et s'assurer que le système commercial international reste ouvert, il est aussi dans leur intérêt direct que la coordination et l'appui au niveau international soient renforcés, et de manière équitable.

151. De même qu'au niveau national, ces intérêts qui se chevauchent ne peuvent pas tous être effectivement pris en compte en se contentant de réagir au gré des circonstances ou de revenir au statu quo. Les rééquilibres qu'implique la mondialisation au service du développement exigeront une nouvelle donne mondiale réunissant de nombreux pays différents, et devront refléter la nouvelle distribution du pouvoir économique et de l'influence politique entre les pays qui se profile. Malheureusement, le sentiment de confiance nécessaire entre les pays pour mettre en œuvre les réponses et les actions collectives appropriées et pour faire en sorte que les membres de la communauté internationale les plus défavorisés puissent espérer une réelle coopération au service du développement a peu à peu fléchi au fur et à mesure de la mondialisation financière, et il a souffert encore plus de la crise financière. Il est donc urgent de restaurer ce sentiment de confiance.

152. L'idée d'une nouvelle donne mondiale renvoie aux efforts de rééquilibrage qu'un certain nombre de pays ont entrepris dans les années 1930 face à une crise financière extrêmement destructrice⁵⁸. Aux États-Unis, des investissements publics coordonnés dans l'énergie, l'agriculture et les infrastructures sociales en même temps qu'un solide encadrement des marchés financiers et du marché du travail et qu'une politique macroéconomique expansionniste ont permis un retour au plein emploi et un décollage

⁵⁸ L'expression «New Deal» (nouvelle donne) s'entendait au sens strict d'une série d'initiatives prises par le gouvernement Roosevelt aux États-Unis. Mais d'autres pays avaient pris des initiatives similaires pour mettre en place un nouveau modèle de développement dès le début des années 1930, même si ces initiatives n'ont réellement pris forme qu'après la fin de la Deuxième Guerre mondiale.

industriel dynamique dans certaines des régions les plus sous-développées du pays, et en attirant d'importants investissements privés et en développant les marchés locaux il s'est créé un cercle vertueux de croissance.

153. L'objectif de la nouvelle donne mondiale aujourd'hui devrait être aussi de placer tous les pays sur une nouvelle trajectoire de croissance, à travers le soutien des investissements productifs, la diversification économique et l'expansion des marchés. Mais il est évident qu'une action de coordination au niveau international est bien différente des programmes menés au niveau national, dans la mesure où il est demandé aux gouvernements participants de renoncer à une partie de leur souveraineté pour appuyer des initiatives et des objectifs collectifs. Il est donc impératif de concevoir des mesures internationales qui viennent compléter ou renforcer les capacités des pays pour parvenir à leurs objectifs nationaux et pour répondre aux attentes de leur population. Pour que les réformes de l'architecture multilatérale actuelle soient crédibles et efficaces, elles doivent faire une beaucoup plus large place à l'implication collective des pays en développement, et refléter un sentiment beaucoup plus fort de coopération entre tous les pays. Cela impliquera de repenser les priorités d'action de la communauté internationale et en particulier d'examiner d'un point de vue beaucoup plus intégré la question des rééquilibrages. Et il faudra aussi examiner attentivement la structure de la représentation au sein des institutions commerciales et financières multilatérales existantes ainsi que pour leurs procédures de prise de décisions.

1. Contrôler les activités financières

154. Il faut commencer par contrôler les activités financières pour rééquilibrer l'économie mondiale. Il est désormais largement admis que la libéralisation financière est allée trop loin dans les années 1990, que les instances mondiales de surveillance n'ont pas réussi à prendre la mesure des déséquilibres qui sont apparus pendant la mondialisation financière et que les mécanismes multilatéraux ne disposaient pas des ressources, de l'autorité et de l'orientation idéologique voulues pour empêcher la fragilisation financière (IMF Independent Evaluation Office, 2011). Cela s'est déjà produit. Après la crise financière asiatique de la fin des années 1990, diverses propositions visant à réformer le système financier international ont été avancées (*Rapport sur le commerce et le développement, 1998*; Rogoff, 1999). Elles ont été refusées (en particulier par les pays développés et les institutions financières internationales), puis enterrées, avant de tomber en grande partie dans l'oubli lorsque les flux de capitaux ont connu un nouvel essor. Au lieu de cela, des accords ponctuels ont été adoptés. Ils portaient notamment sur les moyens de «s'autoprémunir» en accumulant des réserves, ainsi que sur divers codes et normes devant contribuer à renforcer le système financier des pays débiteurs et à améliorer l'élaboration de leurs politiques macroéconomiques et financières, ainsi que la collecte et la diffusion d'informations. Même si leurs effets peuvent être bénéfiques, ces mesures n'ont pas suffi à corriger les déséquilibres macroéconomiques ou à restaurer la stabilité financière, et elles ont eu un coût élevé dans de nombreux cas (*Rapport sur le commerce et le développement, 2001*: 79-107; et *Rapport sur le commerce et le développement, 2011*).

155. Un programme beaucoup plus ambitieux de réforme du système financier international s'avère nécessaire pour ramener une stabilité durable et contribuer à une véritable mondialisation au service du développement. Il devrait comporter les éléments suivants:

a) Des mesures visant à aligner et à stabiliser les taux de change, en particulier entre les monnaies du G-3, doivent être prises sans tarder. Elles consisteront probablement à s'éloigner d'un système de paiement fondé sur le dollar, à renforcer la surveillance des politiques macroéconomiques des pays à monnaie de réserve, à favoriser les contrôles des capitaux, et à utiliser éventuellement des zones cibles de taux de change (*Rapport sur le*

commerce et le développement, 2001 et 2011). Néanmoins, dans la mesure où la mise en œuvre de ces réformes prendra du temps, la conclusion d'accords monétaires régionaux pourrait constituer une bonne solution pour les pays en développement (voir ci-après);

b) Il est essentiel d'adopter une approche plus équilibrée de la restructuration de la dette, notamment de conclure des accords répartissant plus équitablement le fardeau de l'ajustement entre les emprunteurs et les créanciers du secteur privé (encadré 8). Le recours à des «plans de sauvetage» en cas de crise financière s'est avéré très coûteux et à créé un aléa moral. En outre, les fonds nécessaires sont de plus en plus importants et de plus en plus difficiles à réunir;

c) Il faudrait accroître les ressources financières multilatérales en phase avec la croissance des transactions internationales, pour qu'elles atteignent un montant suffisant qui permette de mettre en œuvre des mesures efficaces de financement anticycliques et de surmonter les difficultés de paiement qui apparaissent au niveau du compte de capital. Le triplement récent des ressources du FMI marque un progrès dans cette direction, mais il faut aussi concevoir des moyens plus fiables et moins politisés de créer des liquidités internationales (encadré 9);

d) Il faudrait réduire les conditionnalités par politique imposée qui se sont multipliées pour les prêts d'ajustement et les prêts de crise. Celles-ci ont contraint les pays emprunteurs à adopter une politique déflationniste et ont diminué la marge d'action dont ils disposent pour faire face aux crises et amorcer une reprise durable. Au lieu de cela, les institutions financières internationales devraient aider les décideurs des pays en développement à trouver des compromis, examiner les solutions possibles et tirer parti de l'expérience d'autres pays.

Encadré 8

Faire face à la dette

Les turbulences mondiales actuelles illustrent la nécessité d'adopter de nouvelles approches en matière de gestion de la dette extérieure et de prévention des crises de la dette. Même si les indicateurs de viabilité de la dette devraient continuer d'être suivis, ils ne semblent pas suffire. Les prêteurs et les emprunteurs ont pris des risques sans précédent pendant les années d'expansion qui ont précédé la crise, sans que les uns et les autres se comportent de manière responsable et rendent des comptes. L'interconnexion des activités financières au niveau mondial a accéléré la contagion, l'a aggravée et a accru son ampleur. Les liens étroits existant entre le secteur financier et le budget de l'État ont rendu l'évaluation des passifs éventuels particulièrement difficile. La modification de la composition de la dette – les obligations ayant remplacé les prêts bancaires garantis, qui étaient auparavant prédominants – a accru l'instabilité financière pendant les crises, car les titres négociables peuvent changer de main beaucoup plus rapidement, amplifiant les comportements grégaires et aggravant leurs conséquences néfastes.

Pire encore, il n'existe pas actuellement de système d'alerte en cas de difficulté à assurer le service de la dette publique ou privée, même dans les cas où une défaillance pourrait avoir des conséquences systémiques. Les agences de notation sont censées tirer la sonnette d'alarme, mais toutes ont échoué à prévoir la crise actuelle. En fait, comme leur responsabilité n'est pas engagée si elles sont contredites par l'évolution du marché, elles sont incitées à relever leurs notes afin de satisfaire leur clientèle. Cette tendance est encore plus manifeste dans le cas d'instruments privés, mais on peut aussi, sans doute, la déceler dans la surestimation des notes accordées aux instruments de dette souveraine émis par des États financièrement fragiles avant la crise. Dans UNCTAD (2008), la CNUCED a proposé que ces agences soient supervisées par une autorité de réglementation et publient régulièrement les résultats de leurs activités de notation.

En 2009, la CNUCED a lancé une initiative visant à établir les principes de prêts et d'emprunts souverains responsables, afin de réduire la fréquence et la gravité des crises de la dette. Ce processus, ouvert à tous et transparent, a associé divers acteurs – économistes et juristes, hauts responsables du secteur privé, organisations non gouvernementales et observateurs des institutions financières multilatérales. En mai 2001, la CNUCED a publié un projet de principes précisant les responsabilités essentielles des prêteurs et des emprunteurs, notamment en matière de diligence raisonnable, de devoir fiduciaire, d'approbation en bonne et due forme, de transparence et d'information, et proposant d'autres solutions que la restructuration de la dette. Compte tenu de l'hétérogénéité des situations nationales, ces principes ne comportent pas de seuils ou d'objectifs quantitatifs précis. Ils proposent néanmoins des orientations économiques, juridiques et morales pour les opérations de prêt et d'emprunt, et leur adoption est encouragée par l'Assemblée générale des Nations Unies (résolution 65/144). Comme c'est le cas pour tout ensemble de normes facultatives, les problèmes de resquillage et d'application à surmonter seront considérables, mais si rien n'est fait au niveau mondial, ce sont les gouvernements des pays en développement qui continueront d'être les principales victimes de l'instabilité financière internationale.

La CNUCED milite aussi depuis longtemps en faveur de procédures ordonnées d'aménagement de la dette s'inspirant des législations nationales sur la faillite, en particulier des chapitres 9 et 11 du Code des faillites des États-Unis. Ces procédures devraient répondre à deux objectifs. Premièrement, elles devraient contribuer à prévenir un effondrement financier dans les pays ayant des difficultés à assurer le service de leur dette extérieure, ce phénomène entraînant souvent une perte de confiance des marchés, une dégringolade de la monnaie et un relèvement important des taux d'intérêt, qui aboutissent à une forte dégradation des comptes publics et privés, ainsi qu'à des pertes considérables de production et d'emplois et à une hausse sensible de la pauvreté. Deuxièmement, elles devraient prévoir des moyens de favoriser une restructuration équitable de la dette dont le service ne peut plus être assuré conformément au contrat initial. Ces objectifs n'exigent pas la mise en place de procédures internationales de faillite complètes, mais simplement l'application de quelques principes:

a) Un moratoire temporaire devrait être imposé, que la dette soit publique ou privée et que les difficultés à en assurer le service soient dues à un défaut de solvabilité ou à un manque de liquidité (distinction qui n'est pas toujours bien claire). Afin d'éviter les conflits d'intérêts, le moratoire devrait être décidé unilatéralement par le pays débiteur et entériné par une instance indépendante, au lieu du FMI, car les pays concernés font partie des actionnaires du Fonds, qui est lui-même un créancier. Cette approbation devrait automatiquement geler les actions en justice engagées par les créanciers;

b) Les moratoires devraient aller de pair avec les contrôles des changes, notamment la suspension de la convertibilité des dépôts en devises et des autres avoirs détenus aussi bien par les résidents que par les non-résidents;

c) Il faudrait allouer des ressources financières aux débiteurs-exploitants, la dette contractée après l'imposition du moratoire se voyant automatiquement conférer le caractère de dette prioritaire. Le FMI devrait prêter aux pays en situation d'arriérés pour que ceux-ci puissent financer leurs importations et d'autres opérations essentielles du compte courant;

d) La restructuration de la dette, y compris par l'octroi de nouveaux prêts et par l'effacement de dettes, devrait être l'aboutissement de négociations entre le débiteur et les créanciers, et être favorisée par l'adoption de clauses de renouvellement automatique et d'action collective dans les contrats de prêt. Le FMI ne devrait pas être associé aux négociations entre les débiteurs souverains et les créanciers privés.

Bien que ces principes ne permettent pas de trancher plusieurs points précis, ils pourraient servir de base à une approche cohérente et complète de l'intervention en cas de crise et de la résolution de crise au début du XXI^e siècle.

Encadré 9

Droits de tirage spéciaux

La coopération monétaire internationale, les régimes de change ordonnés et la certitude que des liquidités sont disponibles sont autant de facteurs nécessaires à la poursuite de l'essor du commerce international et garantissent que les ajustements de la balance des paiements se font «sans recourir à des mesures préjudiciables à la prospérité nationale ou internationale» (art. I v) des Statuts du FMI).

L'un des principaux objectifs des architectes du système de Bretton Woods était de garantir la disponibilité de liquidités au niveau international. Tout le monde sait qu'un système international de réserve fondé sur une monnaie nationale (ou sur un panier de monnaies nationales) ne saurait instaurer un cadre monétaire mondial ordonné car les banques centrales nationales s'attachent essentiellement à atteindre des objectifs nationaux. Mais, les décisions prises par les banques centrales qui émettent une monnaie internationale de réserve influent considérablement sur l'ensemble des autres pays. Par exemple, les liquidités internationales peuvent fluctuer en raison d'impératifs nationaux, quels que soient les besoins mondiaux. Au lieu de résoudre ce problème, la mondialisation financière a donné une orientation déflationniste à l'économie mondiale et forcé de nombreux pays à prendre des mesures coûteuses pour «s'autoprémunir» en accumulant des réserves: des ressources qui auraient pu contribuer à la réalisation d'objectifs sociaux souhaitables sont ainsi transférées des pays en développement – en étant assorties de faibles taux d'intérêt – vers les pays développés qui émettent des monnaies de réserve, dans le seul but de rester disponibles en cas de besoin.

La mise en place d'une monnaie mondiale de réserve, parallèlement aux monnaies nationales, a été une question longuement débattue. Elle pourrait se faire de différentes manières, mais le moyen le plus pratique serait de s'appuyer sur les mécanismes existants pour accroître le rôle joué par les droits de tirage spéciaux (DTS). Les dispositions actuelles prévoient que les DTS sont alloués aux États membres du FMI proportionnellement à leur quote-part. Les membres obtiennent ou utilisent des DTS par des opérations volontaires d'échange ou lorsque le Fonds désigne les membres dont la position extérieure est forte qui achètent des DTS aux membres désireux d'utiliser les DTS qui leur ont été alloués. Lorsque les avoirs d'un membre sont supérieurs ou inférieurs à son allocation, celui-ci perçoit ou paye des intérêts, le taux d'intérêt étant calculé comme la moyenne pondérée des taux d'intérêt du marché monétaire des monnaies constituant les DTS. Toute augmentation de l'offre de DTS devrait obéir à quelques principes fondamentaux: elle devrait tenir compte de la croissance mondiale, afin de répondre à la demande mondiale de réserves; elle devrait être suffisamment souple pour fonctionner de manière anticyclique; elle devrait à la fois fournir des liquidités et inciter les pays excédentaires à partager le fardeau de l'ajustement; et elle devrait comporter ce que la CNUCED appelle une «contribution au développement» ou des mesures incitant à utiliser les réserves pour financer les dépenses liées au développement et aux changements climatiques.

Compte tenu de leur faible coût et des autres avantages que procurent les DTS, d'aucuns ont préconisé que les pays pauvres en reçoivent régulièrement afin d'atténuer la contrainte que représente la détention de réserves. L'allocation périodique de DTS est certainement le moyen le plus direct d'augmenter la part des pays en développement dans les avoirs de réserve et d'aider à corriger l'iniquité du système actuel. Elle devrait se faire

selon des modalités prédéterminées et être liée à la croissance du revenu mondial et/ou du commerce mondial. Elle pourrait aussi être modulée à des fins anticycliques – par exemple, être accélérée en cas de ralentissement mondial. Si elle se faisait en fonction des quotes-parts actuelles, elle n’augmenterait pas la part des DTS dans les avoirs de réserve, car une grande partie des DTS irait aux pays qui n’en ont pas besoin ou qui ne les utilisent pas. Compte tenu de leur vulnérabilité extérieure, les pays en développement ont un besoin beaucoup plus grand de réserves et il devrait en être tenu compte lors de l’adoption des modalités d’allocation (certaines propositions préconisent que toutes les allocations bénéficient aux pays en développement). Un autre moyen serait de transformer le FMI en une organisation reposant sur les DTS, c’est-à-dire de faire en sorte que les DTS remplacent les quotes-parts ainsi que les accords généraux d’emprunt et les nouveaux accords d’emprunt en tant que source unique de financement du FMI.

Le Fonds pourrait être autorisé à émettre régulièrement des DTS pour ses propres besoins, aux fins des opérations de prêt. Les émissions pourraient, là aussi, tenir compte de la croissance du revenu mondial et/ou du commerce mondial. Ce type d’arrangement pourrait considérablement améliorer la gouvernance du FMI, en lui permettant de conserver la même distance vis-à-vis de tous ses membres et en l’aidant à être équitable dans la surveillance des politiques. On peut aussi assortir cette proposition d’un mécanisme visant à remédier à la surabondance de dollars en autorisant les pays à remplacer leur stock de réserves en dollars par des DTS sans perturber les marchés des changes.

Les DTS permettraient d’accroître les liquidités internationales sans contraindre les États-Unis à accroître sans cesse leur déficit – ce qui constitue l’une des principales causes des déséquilibres mondiaux. Néanmoins, il ne suffit pas de remplacer les dollars par des DTS pour corriger l’orientation déflationniste de l’économie mondiale car il n’existe pas de mécanisme efficace d’ajustement dans les pays excédentaires. Cette tendance risque même d’être aggravée par le fait que les États-Unis sont désormais dans l’impossibilité de creuser leur déficit en cas de manque de liquidités au niveau mondial. Par conséquent, toute initiative visant à remédier à la prédominance du dollar en tant que monnaie de réserve devrait s’accompagner de mécanismes qui permettent de procéder à des ajustements dans les pays excédentaires ainsi que de modifications de la gouvernance du Fonds lui-même.

Pour une analyse plus poussée, voir UNCTAD (2001) et UNCTAD (2009).

156. Ces mesures ne sont pas vraiment nouvelles ni particulièrement radicales, et les obstacles sont, dans tous les cas, politiques plutôt que techniques. Dans ce contexte, il convient de rappeler les observations formulées par Kenneth Rogoff après la crise financière asiatique, mais qui, compte tenu des événements qui se sont produits depuis, semblent toutes aussi pertinentes dans le cadre du débat sur la mondialisation au service du développement:

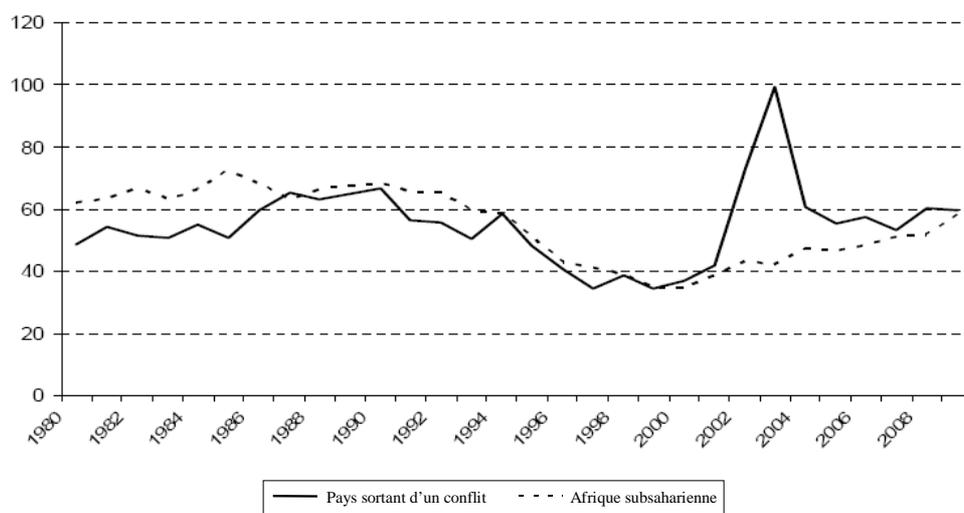
Il est facile de tomber dans le piège qui consiste à penser que de grands changements institutionnels sont irréalistes ou irréalisables, surtout aux États-Unis où les institutions de politique macroéconomique n’ont généralement connu qu’une lente évolution au cours des dernières décennies. Il n’y a pas si longtemps, la création d’une monnaie européenne unique ne semblait pas plus probable que la dissolution de l’empire soviétique ou la réunification de l’Allemagne. Il se peut que les grands changements institutionnels ne semblent impossibles que jusqu’à ce qu’ils se produisent – ils apparaissent alors comme des événements prédéterminés. Même si aucun plan de grande ampleur n’est réalisable dans le contexte politique mondial actuel, à l’issue d’une ou plusieurs autres crises, l’impossible commencera peut-être à sembler réaliste (Rogoff, 1999: 28).

157. L'absence de sources de financement stables, abordables et à long terme demeure un obstacle à une croissance durable et équitable dans de nombreux pays en développement, en particulier dans les PMA. Lors de la Conférence internationale sur le financement du développement, tenue à Monterrey en 2002, la CNUCED a estimé qu'un doublement des flux financiers publics serait nécessaire pour pallier le manque de ressources des pays bénéficiaires. Après avoir diminué dans les années 1990, les flux d'aide se sont fortement redressés, même s'ils sont encore inférieurs aux montants promis par la communauté internationale, et ont parfois bénéficié dans une large mesure aux pays sortant d'un conflit (fig. 25)⁵⁹. À l'issue aussi de nombreux débats constructifs qui ont porté sur l'efficacité de l'aide, on s'accorde de plus en plus sur la nécessité de réduire l'imprévisibilité des flux d'aide, de remédier à la fragmentation des sources et des destinations de ces flux, et de transférer la maîtrise des programmes d'aide aux pays bénéficiaires. Il s'agit là d'impératifs que la CNUCED défend depuis longtemps. Mais ce n'est que le début d'un processus de réforme visant à remettre sur les rails la coopération pour le développement (encadré 10). Au cours des dernières années, les programmes d'aide ont porté de plus en plus sur les objectifs sociaux, souvent au détriment de l'aide à la mobilisation des ressources intérieures et de la création de nouvelles capacités productives. On s'est ainsi éloigné de ce qui devrait être la principale préoccupation de la coopération pour le développement, à savoir faire en sorte que les bénéficiaires soient le plus rapidement possible en mesure de mobiliser leurs propres ressources aux fins du développement (EDAR, 2006). Ainsi, l'aide apportée devrait être soigneusement et constructivement liée aux objectifs des États développementistes bénéficiaires. Le soutien budgétaire, provenant notamment en grande partie de dons, serait donc une forme souhaitable de coopération⁶⁰. Faire évoluer la coopération pour le développement dans ce sens est un objectif essentiel des efforts que la CNUCED déploie afin de promouvoir une nouvelle architecture internationale du développement pour les PMA (*Rapport sur les pays les moins avancés, 2010*).

⁵⁹ La CNUCED a été étroitement associée à la fixation de l'objectif de 0,7 % en matière d'aide, qui a été officiellement reconnu par l'Assemblée générale des Nations Unies comme effort maximal pour les gouvernements donateurs, mais n'a jamais été officiellement adopté comme objectif contraignant. Au sujet de la contribution de la CNUCED, voir Clemens et Moss (2005).

⁶⁰ Les donateurs disposent comme référence de leur propre expérience dans le cadre du Plan Marshall. Voir EDAR (2006).

Figure 25
Montant net de l'aide publique au développement et des fonds publics d'aide à l'Afrique subsaharienne
 (En dollars constants de 2008, par habitant)



Source: Indicateurs du développement dans le monde, 2011.

Note: Les pays sortant d'un conflit sont les suivants: Érythrée, Libéria, Mozambique, République démocratique du Congo, Rwanda, Sénégal et Sierra Leone. L'Afrique subsaharienne ne comprend pas le Nigéria.

Encadré 10

Mettre l'aide au service d'un développement équitable

Au fil des ans, l'aide a été fournie pour résoudre divers types de problèmes. Elle suscite des motifs à la fois de satisfaction et de déception, bien que ceux qui la critiquent n'aient généralement pas réussi à justifier leur scepticisme. Il n'en demeure pas moins nécessaire de créer une nouvelle architecture internationale pour l'aide qui veille à ce que l'aide publique au développement (APD) soit davantage complémentaire des efforts de mobilisation des ressources intérieures, et contribue ainsi à combler l'écart entre l'épargne intérieure et le volume des investissements nécessaires pour atteindre les objectifs nationaux de développement, notamment les OMD. Il est de plus en plus communément admis que l'aide devrait être intégrée au budget de l'État, et qu'elle devrait faire partie intégrante d'un programme global de soutien budgétaire et de financement de la mise en œuvre des priorités et programmes nationaux. Cette réorientation devrait renforcer l'appropriation des politiques et programmes nationaux et accroître la responsabilité des gouvernements à l'égard de leur population. Dans le même temps, plusieurs organisations d'aide relativement nouvelles, telles que le Fonds pour le climat d'investissement en Afrique, le Fonds mondial et le Compte du Millenium Challenge, doivent être prises en compte dans tout débat sur la future architecture de l'aide. Ces organisations ont tendance à privilégier les biens publics mondiaux et n'apportent pas nécessairement une aide conforme aux priorités de développement des pays bénéficiaires.

L'expérience de l'Union européenne (UE) dans le domaine des fonds régionaux offre un modèle pour réformer l'architecture de l'aide. Ces fonds visent clairement à renforcer l'investissement, se présentent sous la forme de programmes pluriannuels, sont caractérisés par un degré élevé d'appropriation locale et s'efforcent de remédier aux problèmes de fongibilité en recourant à des fonds de contrepartie et au principe

d'additionnalité. Ils ont aussi pour objectif clairement défini de renforcer les capacités de l'État aux niveaux local et central. La CNUCED a aussi fait valoir qu'une plus grande multilatéralisation de l'aide, selon des modalités comparables à celles du modèle de l'UE, peut aider à corriger l'imprévisibilité des flux d'aide, à réduire la concurrence non nécessaire et coûteuse entre les donateurs ainsi que la charge administrative de l'aide. Cette multilatéralisation accrue pourrait aussi servir de rempart contre la politisation de l'aide, qui a été si pénalisante par le passé. La création de fonds régionaux de développement bien conçus et reposant sur des dons dans le cadre d'accords multilatéraux plus ouverts pourrait être une solution. Ces fonds seraient expressément axés sur le développement économique et auraient pour vocation principale de renforcer le couple investissement-croissance. Ils s'appuieraient en partie sur l'objectif n° 8 du Millénaire pour le développement, mais leurs mandats seraient élargis à l'investissement dans l'infrastructure matérielle, l'appui aux stratégies sectorielles, la modernisation technologique et l'aménagement urbain.

Si l'aide a été utilisée dans une moindre mesure pour renforcer les capacités productives au cours des dernières années, la CNUCED s'est efforcée pendant plus de quarante ans de faire ressortir les complémentarités possibles entre l'aide et le commerce, en mettant l'accent sur une approche plus intégrée de la gestion de ces flux afin d'obtenir des gains pour le développement plus durables. La notion d'«aide au commerce» a gagné en importance dans le discours sur l'aide internationale depuis qu'elle a été évoquée pour la première fois à la sixième Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Hong Kong (Chine) en 2005. Il est admis que les pays en développement, surtout les PMA, ont besoin d'un appui financier ciblé afin de les aider à faire face aux tensions qui vont de pair avec une plus grande ouverture, et à renforcer le couple investissement-exportation dans une économie diversifiée qui permet de tirer des avantages considérables du commerce. Ces objectifs seront plus facilement atteints si l'aide au commerce est suffisamment développée, fait appel à des ressources véritablement nouvelles qui viennent s'ajouter aux engagements actuels en matière d'aide, s'accompagne de politiques commerciales et industrielles appropriées, et est gérée au sein du système des Nations Unies afin de veiller à ce que les gains tirés du commerce contribuent à la mise en œuvre de stratégies de développement équitable.

Enfin, il n'existe pas actuellement d'instance multilatérale permanente se préoccupant de l'efficacité de l'aide du point de vue des bénéficiaires. Le Comité d'aide au développement de l'OCDE constitue une tribune importante pour ces débats, mais il aborde en grande partie les questions qui intéressent les donateurs. C'est l'une des raisons pour lesquelles les partisans de la coopération Sud-Sud ont été réticents à participer à l'architecture traditionnelle de l'aide. Compte tenu de ces préoccupations, il conviendrait peut-être d'étudier d'autres moyens de réunir l'expérience acquise par les différents organismes internationaux et plus largement par les acteurs du développement, en se fondant sur le principe de la formation de consensus et en offrant un cadre ouvert pour des débats francs, bien informés et constructifs sur les questions relatives à l'aide et au développement.

158. Les banques multilatérales de développement ont aussi un rôle essentiel à jouer en contribuant à une mondialisation au service du développement. Elles ont traditionnellement proposé un éventail de services et un mélange de prêts à des conditions commerciales et à des conditions favorables (Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, 2005). Il existe de nombreuses questions importantes non résolues, en particulier s'agissant de savoir dans quelle mesure les financements de ces institutions prennent la forme de dons ou de prêts (assortis de taux commerciaux ou compensatoires) et leurs mandats sont définis par la réduction de la pauvreté ou les objectifs plus larges du développement. En outre, étant donné que les flux financiers, destinés en particulier aux pays à revenu moyen, ont été

insuffisants au cours des dernières années, leur aptitude à mobiliser des sources de financement plus novatrices mérite d'être examinée de manière plus attentive.

159. Afin de redynamiser leur rôle et de recentrer leurs activités à l'appui d'un développement équitable, ces institutions devront cesser d'accorder des prêts en fonction de la politique suivie et se concentrer davantage sur le financement des biens publics, notamment de l'infrastructure, qui sont susceptibles de renforcer les capacités productives des pays emprunteurs. Elles devraient aussi être en mesure de financer le commerce, en particulier en période de crise, afin de jouer un rôle constructif dans le développement de marchés obligatoires locaux, et de concevoir des mécanismes plus innovants afin de combiner les ressources publiques et les ressources privées à l'appui d'objectifs équitables du point de vue du développement et dans le domaine social (Griffith-Jones, 2008). Les institutions existantes à forte vocation régionale pourraient être complétées par des organismes de financement plus fonctionnels dans des domaines tels que le développement de l'agriculture ou le financement d'activités liées au climat (encadré 14). Quoi qu'il en soit, il est urgent de réformer les structures de gouvernance de ces institutions afin de les rendre plus représentatives et plus responsables sur le plan social.

2. Orienter le commerce et l'investissement vers le développement

160. Depuis le début des années 1980, la gouvernance du commerce international a évolué vers un système de droits et d'obligations à un seul niveau, seuls les PMA étant habilités à bénéficier de dérogations. Cette évolution a au moins eu ceci de positif qu'elle a rendu les relations commerciales plus prévisibles et a permis d'exercer un contrôle sur les mesures arbitraires prises par les pays puissants⁶¹. Cela étant, la mise en place de ce système a donné lieu à de longues négociations qui ont, dans une certaine mesure, contribué à la prolifération des accords régionaux et bilatéraux sur toute une gamme de questions commerciales et liées au commerce. De surcroît, à tous les niveaux du processus d'élaboration des règles, la priorité est allée à la libéralisation (et à la déréglementation) au détriment de questions, telles que l'évolution des termes de l'échange, le transfert de technologie, les obstacles non tarifaires et les pratiques commerciales restrictives; tout cela a eu de fortes répercussions sur les résultats commerciaux des pays en développement et pèse lourdement au sein des instances où il serait utile d'examiner au niveau international des normes et des règles efficaces. L'absence de règles dans certains domaines contraste avec la prolifération des exigences dans d'autres et ce, dans toutes les strates du système commercial. Compte tenu des capacités défaillantes de l'État dans de nombreux pays en développement, beaucoup d'entre eux ont des difficultés à profiter pleinement de leurs droits, à défendre leurs intérêts et même à respecter leurs obligations.

161. Pour optimiser les gains pouvant être procurés par le commerce et pour les mettre au service d'un développement équitable, les pays en développement ont besoin non seulement d'un système commercial international régi par des règles, mais aussi de l'appui et de la marge d'action nécessaires pour utiliser des instruments de politique qui permettent la formation de capital et la diversification économique, ainsi que la gestion des coûts d'ajustement que ces transformations impliquent. Il faut veiller activement à ce que les accords existants ménagent aux pays en développement une marge d'action aussi large que possible et, s'il y a lieu, l'étendent dans les secteurs qui présentent un intérêt pour ces pays en formalisant et en renforçant le traitement spécial et différencié⁶². En même temps, les pays en développement savent que l'absence de règles et de contrôles efficaces dans des

⁶¹ Il n'en demeure pas moins qu'il existe encore toute une série de politiques commerciales – dont la progressivité des droits de douane, les obstacles non tarifaires, les subventions, les procédures antidumping et les normes de produit – qui continuent de favoriser des produits et des marchés pour lesquels des pays avancés occupent une position très faible ou, au contraire, dominante.

⁶² Pour un point sur la situation actuelle du traitement spécial et différencié, voir Faizel (2007).

secteurs qui présentent un intérêt particulier pour eux compromettent les efforts déployés pour rééquilibrer la division internationale du travail.

162. Avec l'apparition de problèmes nouveaux (environnement et sécurité alimentaire, par exemple) et leur imbrication dans les mécanismes du système commercial, il devient de plus en plus difficile de trouver le juste équilibre entre règles commerciales internationales et marge d'action. Ces problèmes n'ont du reste sans doute pas les mêmes incidences selon les capacités économiques et institutionnelles des différents pays. Certains (changements climatiques, épuisement des ressources) obligent les pays à gérer des externalités mondiales, tandis que d'autres revêtent une dimension plus régionale (crises sanitaires, conflits) et d'autres encore sont davantage liés aux biens semi-publics⁶³. Le système commercial ayant déjà subi, à cause de tout cela, des tensions qui vont probablement s'intensifier, l'OMC, en sa qualité de gardienne du processus d'élaboration de règles liées au commerce, pourrait utilement charger une commission indépendante d'experts d'examiner si, oui ou non, le bon compromis est atteint. Cette commission pourrait étudier les incidences techniques et juridiques de questions telles que l'évolution vers une approche plurilatérale de la négociation des règles commerciales, les procédures appropriées de programmation et de mise en œuvre, le recours à la majorité qualifiée ou à d'autres moyens pour parvenir rapidement à un consensus, la formalisation des règles sur la marge d'action, etc. Dans les domaines où l'instauration d'un système commercial ouvert recoupe la fourniture d'autres biens publics (tel un environnement sain et stable) ou a de fortes incidences sur le développement (production internationale, sécurité alimentaire), les organismes compétents des Nations Unies devraient être invités à participer sur un pied d'égalité à tout débat relatif à l'élaboration de règles et de normes appropriées. En outre, et à l'image du FMI qui dispose d'un bureau indépendant d'évaluation chargé de «promouvoir la culture d'apprentissage au sein du FMI, [de] renforcer la crédibilité externe du Fonds et [de] promouvoir une meilleure compréhension de ce qu'il fait», un mécanisme similaire pourrait être envisagé pour le système commercial.

163. En ce qui concerne la production internationale, où les questions de commerce et d'investissement sont de plus en plus liées, les problèmes vont des pratiques commerciales restrictives à la tarification de cession interne et aux obstacles non tarifaires. Les arguments en faveur d'un ensemble commun de règles mondiales sur l'IED ont été rejetés par les pays en développement, en grande partie parce que le débat s'est focalisé sur les mesures de libéralisation et les droits des grandes entreprises. Cela étant, il serait peut-être possible d'élaborer une approche de ces problèmes qui soit axée sur le développement dans un cadre d'un type différent. Par exemple, la mise en œuvre et le contrôle de l'application de procédures d'investissement responsable pourraient contribuer à limiter les pratiques abusives ou faussant les échanges dans des secteurs sensibles pour les pays en développement (encadré 11).

⁶³ On utilise souvent la notion de biens publics mondiaux pour décrire les grands enjeux de la politique internationale, même si les deux principes qui caractérisent les biens publics – non-exclusion et non-rivalité –, souvent, ne s'appliquent pas rigoureusement au niveau international, d'où l'utilisation en anglais de l'expression «semi-private». Il convient sans doute de préciser cette terminologie.

Encadré 11

Principes pour un investissement responsable dans l'agriculture

Les investisseurs internationaux responsables sont les entreprises, les fonds ou les particuliers qui, dans leurs activités, respectent la loi, agissent en bons citoyens et ne font pas peser des coûts sociaux, économiques ou environnementaux indus sur les pays et les communautés d'accueil. Toutefois, il y a quantité d'exemples de STN et d'autres investisseurs qui faussent les marchés des pays en développement ou qui provoquent ou profitent d'autres types de dysfonctionnement en pratiquant la corruption, en usant de leur influence politique pour éliminer d'éventuels concurrents, en causant des dommages massifs à l'environnement ou en bafouant les droits des communautés locales. Les Principes pour un investissement responsable dans l'agriculture qui respectent les droits, les moyens d'existence et les ressources ont été élaborés pour remédier à ces problèmes.

Dans les années 2000, les organisations internationales ont en effet noté l'intérêt grandissant manifesté par les investisseurs étrangers pour l'agriculture dans le monde en développement en raison de la hausse des prix et des bénéfices sur les produits alimentaires et les autres produits agricoles. Des articles de presse alarmants ont été en partie confirmés par les graves incidents qui ont eu lieu à Madagascar et ailleurs. Quatre institutions internationales (CNUCED, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Banque mondiale et Fonds international de développement agricole) ont donc lancé un projet commun pour trouver une solution au problème. La question de l'investissement responsable dans l'agriculture, notamment l'acquisition de vastes étendues de terre, a fait l'objet d'un débat à l'occasion de la soixante-quatrième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, à laquelle la CNUCED a présenté un exposé fondé sur son *Rapport 2009 sur l'investissement dans le monde*. L'Assemblée générale a pris note de «l'initiative de promotion d'investissements internationaux responsables dans l'agriculture dont l'objet est l'élaboration de principes pertinents et d'un cadre international», et a souligné «qu'il import[ait] de promouvoir des investissements internationaux responsables dans l'agriculture et, à cet égard, [a] invit[é] la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement à poursuivre ses travaux de recherche et d'analyse sur cette question en collaboration avec les organisations internationales concernées» (résolution 64/192 de l'Assemblée générale).

Les Principes pour un investissement responsable dans l'agriculture s'appuient sur une étude détaillée concernant la nature, l'ampleur et l'impact de l'investissement étranger et sur les meilleures pratiques juridiques et stratégiques, et forment un cadre d'orientation pour la réglementation nationale, les accords internationaux d'investissement, les initiatives mondiales en matière de responsabilité sociale des entreprises et les différents contrats d'investissement. Ces principes sont les suivants:

Principe 1: Les droits existant sur la terre et les ressources naturelles qui y sont associées sont reconnus et respectés.

Principe 2: Les investissements ne compromettent pas la sécurité alimentaire mais la renforce.

Principe 3: Les procédures relatives aux investissements dans l'agriculture sont transparentes, font l'objet de contrôles et font obligation à toutes les parties prenantes de rendre des comptes, dans un environnement commercial, juridique et réglementaire approprié.

Principe 4: Toutes les parties matériellement concernées sont consultées et les accords résultant de ces consultations sont consignés et mis en application.

Principe 5: Les investisseurs garantissent que les projets respectent le droit, sont conformes aux meilleures pratiques du secteur, sont économiquement viables et qu'ils créent durablement des richesses pour tous.

Principe 6: Les investissements entraînent des répercussions sociales et des effets redistributifs souhaitables et n'aggravent pas la vulnérabilité.

Principe 7: L'impact environnemental d'un projet est quantifié et des mesures sont prises pour encourager l'utilisation durable des ressources, tout en limitant au minimum le risque/ampleur des effets négatifs et en les atténuant.

Les Principes pour un investissement responsable dans l'agriculture devraient limiter la portée des externalités négatives et multiplier les probabilités de résultats positifs découlant de l'investissement étranger dans l'agriculture. Pour compléter et renforcer l'application de ces Principes, la CNUCED et ses partenaires ont plusieurs projets en cours, dont des projets de renforcement des capacités, de mise en conformité des normes du secteur privé avec les Principes et de mobilisation des investisseurs, en faveur de ces Principes.

Source: Rapport sur l'investissement dans le monde, 2009.

164. L'absence de normes et de règles internationales claires sur le transfert de technologie a aussi porté préjudice aux intérêts des pays en développement. La technologie est un instrument essentiel de la croissance économique, mais elle peut en même temps être à l'origine d'un accroissement des inégalités. Dans le cadre de la mondialisation financière, c'est ce deuxième scénario qui a prévalu. Cela est dû en partie au fait que la technologie est une importante source de rentes et que sa protection est devenue une priorité pour les pays et les entreprises qui en ont la maîtrise, notamment à travers le durcissement des règles de propriété intellectuelle. Il est urgent de mettre en place des arrangements plus équilibrés pour que l'accès à la technologie s'inscrive dans un processus de mondialisation centré sur un développement plus équitable. La CNUCED a déjà proposé plusieurs mesures internationales pour appuyer le développement technologique dans les PMA (voir *Rapport 2009 sur les pays les moins avancés*), dont beaucoup seront d'autant plus utiles qu'elles seront appliquées dans tous les pays en développement (encadré 12). Ces arrangements revêtent une importance accrue dans l'optique de la réduction des émissions de carbone; en effet, l'apprentissage et le renforcement des capacités technologiques qu'il faudra assurer devront s'appuyer sur une collaboration internationale si les technologies adaptées doivent être élaborées et diffusées à temps. Il faudra développer une approche beaucoup plus audacieuse et beaucoup plus souple qu'elle ne l'est aujourd'hui à l'égard des technologies vertes, notamment en ce qui concerne les droits de propriété intellectuelle, les subventions en faveur des nouvelles technologies, le financement multilatéral des activités de R-D, etc. (voir DAES/ONU, 2009; et UNCTAD, 2011c).

Encadré 12

Rééquilibrer l'environnement international en faveur du transfert de technologie

Le régime mondial de la propriété intellectuelle a souvent privilégié une recherche-développement tournée vers des technologies à forte rentabilité commerciale au détriment des technologies qui auraient le plus d'utilité sociale ou qui répondraient aux besoins des pays en développement. L'idée que l'innovation aurait des retombées positives tout au long de la chaîne du développement ne s'est guère vérifiée dans les faits. La même remarque s'applique en ce qui concerne les avantages indirects importants sous forme de retombées technologiques des IED que devait procurer le durcissement de la protection des droits de

propriété intellectuelle, ou en ce qui concerne l'intensification de l'activité d'innovation qui devait résulter de l'accès aux technologies et aux informations sur les brevets. Les débats sur les droits de propriété intellectuelle ont alors mis en avant les garanties et les flexibilités prévues dans le régime mondial, notamment par les accords en matière d'importations parallèles et la concession de licences obligatoires. Or beaucoup de pays ont renoncé à ces flexibilités dans les accords bilatéraux «ADPIC-plus» qu'ils ont conclus avec les grands exportateurs de technologies.

On commence à admettre qu'il y a là des difficultés et à comprendre qu'il serait bon de recentrer le régime mondial des droits de propriété intellectuelle sur les besoins des pays en développement en matière de technologies et de connaissances. Pour être efficaces, les mécanismes qui seraient mis en place devraient résoudre le problème de la marge d'action technologique et promouvoir l'apprentissage technologique au niveau local. Quelques pistes de réflexion sont présentées ci-après.

Consortiums de partage de la technologie: Ces consortiums sont fondés sur l'échange volontaire de technologie entre entreprises engagées dans des activités similaires. Cette collaboration peut favoriser l'adoption plus précoce de technologies supérieures ainsi que leur diffusion plus rapide que par les procédures de licence classiques et peut promouvoir les dépenses de R-D en internalisant les externalités de l'innovation. Pour coopérer efficacement, une entreprise doit avoir elle-même des capacités internes suffisantes et des informations technologiques à offrir en échange. Par ailleurs, les membres du consortium doivent cultiver entre eux la plus grande transparence afin de réduire les risques de «resquillage». Ces consortiums pourraient bénéficier de diverses formes d'incitation financières et autre dans le cadre de la coopération pour le développement, notamment la coopération triangulaire.

Fonds de recherche mondiaux et régionaux: Plusieurs secteurs présentant un intérêt pour les pays en développement, dont la santé, l'agriculture, l'énergie et les changements climatiques, n'attirent pas suffisamment de fonds pour le développement technologique. Les crédits publics alloués à ces secteurs stagnent ou diminuent, même dans les pays avancés. Des fonds spécialisés pourraient assurer la coordination de la recherche aux niveaux national et international ainsi qu'entre les organisations privées, publiques et à but non lucratif, tout en garantissant le libre accès à tous les travaux de recherche existants comme le voudrait le caractère urgent de ces problèmes. Des programmes de formation et de coopération techniques modernes pourraient compléter cet appui financier, notamment en encourageant les missions à court terme de travailleurs qualifiés venus de pays avancés et de pays émergents. Certaines initiatives ont déjà été prises dans ce sens, en particulier dans le cadre de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire, en ce qui concerne la recherche médicale et la recherche agricole. Les instituts régionaux de recherche-développement pourraient obtenir davantage d'appui de la part de la communauté internationale, à travers la collaboration Sud-Sud, ou même entre pays en développement et PMA (échange de connaissances et de formations techniques) et de la part de pays développés (offre d'aide financière).

Une initiative pour l'accès aux licences de technologie: Les entreprises des pays en développement ont souvent des difficultés à trouver des technologies adaptées et n'ont généralement pas les compétences nécessaires pour négocier l'acquisition des licences à des prix avantageux. Une banque de licences de technologie, financée par les gouvernements des pays en développement ou par le biais d'organismes donateurs, pourrait contribuer à résoudre ces problèmes en faisant fonction de communauté de licences; elle proposerait aux entreprises des pays en développement, en particulier à celles des PMA, des technologies à des tarifs subventionnés. Cette banque fournirait également une base de données sur les technologies similaires, leurs mérites respectifs et le coût des licences. En faisant aussi office de chambre de compensation pour les technologies sous licence, elle

pourrait réduire les asymétries de négociation entre les entreprises des pays développés et celles des pays en développement. Pour encourager les entreprises des pays industrialisés à participer à cette initiative, on pourrait prévoir que l'abandon des droits de licence soit compensé par un renforcement des normes internationales de protection des droits de propriété intellectuelle. Les entreprises des pays industrialisés pourraient aussi recevoir un label certifiant qu'elles contribuent au développement (similaire au label écologique). Les entreprises des pays en développement souhaitant participer à cette initiative pourraient être subventionnées en fonction de leur pays d'origine et/ou de leurs capacités financières.

165. Enfin, il est urgent d'améliorer la cohérence entre les systèmes commercial, productif et financier internationaux. Au lieu d'être régi par les avantages comparatifs, le commerce est souvent faussé par des taux de change instables et désalignés, sans grand rapport avec les fondamentaux économiques sous-jacents, les effets étant souvent analogues à ceux des modifications des droits de douane. Les mécanismes mondiaux actuels, qui sont fondés sur une fausse dichotomie entre commerce et finance, ignorent ce problème dont les dangers ont été très bien mis en évidence par l'incohérence des réactions des différentes parties du système multilatéral face à la crise financière, sur des questions telles que l'utilisation des instruments de gestion des flux de capitaux (*Rapport sur le commerce et le développement, 2011*). La financiarisation des marchés a également faussé le commerce dans des secteurs qui sont d'une importance capitale pour de nombreux pays en développement. En particulier, les mécanismes destinés à stabiliser les cours des produits de base agissent en ordre dispersé et font souvent obstacle au bon fonctionnement du système commercial. Ces problèmes peuvent être traités de manière plus systématique par la communauté internationale pour atténuer les effets négatifs possibles de la spéculation sur la sécurité et les moyens de subsistance des communautés les plus vulnérables et des pays les plus pauvres (encadré 13).

Encadré 13

Stabiliser les prix des produits de base

L'effet de l'instabilité des prix dépend du produit et de la structure de l'économie en cause mais, généralement, l'instabilité a des répercussions sur la balance des paiements et la dette extérieure, complique la planification budgétaire, exacerbe les inégalités sociales et empêche un développement équitable. Les effets tendent à être plus aigus dans les pays en développement que dans les pays développés et à poser des problèmes particuliers aux PMA.

L'instabilité des prix au niveau mondial est due en partie à l'intervention accrue des agents des marchés financiers sur les marchés de produits de base, ce qui a modifié la nature et l'utilisation des informations qui déterminent la formation du prix (voir encadré 1). Les opérateurs sur le marché de tel ou tel produit de base ne prennent plus leurs décisions commerciales en fonction des seuls fondamentaux de l'offre et de la demande: dans le cadre de leurs stratégies de diversification de portefeuille ils suivent aussi les tendances d'autres marchés, ce qui introduit une distorsion dans la formation des prix des produits de base. C'est pourquoi, outre les mesures d'urgence destinées à aider les plus vulnérables et les mesures à plus long terme destinées à renforcer et à stabiliser l'offre de produits de base, il faut examiner comment réformer les marchés de ces produits de manière à s'assurer que les signaux fournis par les prix soient plus fiables pour les producteurs et les consommateurs, à éviter les comportements moutonniers et à empêcher les opérateurs sur le marché d'envoyer systématiquement des signaux trompeurs aux pays et aux entreprises.

Il est symptomatique que les pays développés et les institutions financières internationales rejettent actuellement les accords internationaux de produits ou les mécanismes visant à compenser les baisses de recettes tirées de l'exportation de produits de base, tels que la facilité de financement compensatoire et de financement pour imprévus du FMI et le STABEX de la Commission européenne qui vise à stabiliser les recettes d'exportations des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. À la place, ils ont préconisé l'utilisation de mécanismes de marché pour gérer le risque-prix des produits de base et parer aux fortes perturbations des revenus, et ils ont encouragé les producteurs de produits primaires à contribuer à la financiarisation des marchés de produits de base en les incitant à utiliser des instruments de couverture des risques fondés sur le marché à travers les marchés d'instruments à terme et de produits dérivés. Jusqu'à présent, ces initiatives n'ont pas fait la preuve d'une grande efficacité. Vu les déficiences des mécanismes traditionnels et pour rétablir le bon fonctionnement des marchés de produits de base, les gouvernements doivent se mobiliser rapidement au niveau mondial autour des objectifs suivants:

Premièrement, un mécanisme international de financement anticyclique pour faciliter la gestion de la demande dans les pays tributaires des produits de base, en particulier les PMA où le coût d'opportunité de la mise en dépôt de l'épargne à l'étranger est élevé au regard du besoin urgent pour ces pays d'accélérer leur développement économique et de réduire la pauvreté. Ce mécanisme devrait permettre des décaissements rapides de l'aide en cas de fortes perturbations des prix des produits de base, assortis d'une faible conditionnalité et de conditions de remboursement très favorables.

Deuxièmement, une plus grande transparence des marchés physiques, selon qu'il convient, afin d'aider producteurs et négociants à estimer les stocks et les capacités disponibles, les superficies plantées, les récoltes attendues et l'évolution probable de la demande.

Troisièmement, un meilleur accès à l'information sur les marchés de produits dérivés adossés aux produits de base, notamment en ce qui concerne les positions prises par différentes catégories d'opérateurs sur ces marchés. Le fait d'assujettir les opérations sur les bourses européennes à des obligations en matière d'information comparables à celles en vigueur aux États-Unis améliorerait considérablement la transparence des opérations et découragerait le «nomadisme réglementaire».

Quatrièmement, le durcissement de la réglementation applicable aux opérateurs sur les marchés financiers afin de limiter l'impact des investisseurs financiers sur les marchés de produits de base. On pourrait, par exemple, plafonner le volume des positions ou interdire les transactions pour compte aux institutions financières qui effectuent des opérations de couverture au bénéfice de leurs clients, pour cause de possibles conflits d'intérêts. De plus, l'introduction d'une taxe sur les transactions pourrait mettre un frein à l'activité des marchés financiers.

Cinquièmement, les autorités de surveillance des marchés pourraient être chargées d'intervenir directement, mais ponctuellement, sur les marchés de produits de base en achetant ou en vendant des contrats de produits dérivés pour dégonfler des bulles de prix. On s'accorde à reconnaître que les mécanismes qui tentent de stabiliser les prix des produits de base en s'appuyant sur les stocks régulateurs au niveau international et/ou des mesures de contrôle de l'offre ne sont pas très efficaces pour ce qui est de réduire l'instabilité des prix et fonctionnent mieux pour modérer les mouvements baissiers que les mouvements haussiers. Toutefois, ces interventions pourraient être reconsidérées s'il n'avait pas été entrepris de réforme pour améliorer la transparence des marchés et mieux les réglementer, ou bien si ces réformes s'étaient révélées inefficaces. Alors que le mécanisme de déclenchement des interventions pourrait être très largement réglementé, et par conséquent prévisible, l'intervention proprement dite impliquerait nécessairement une certaine part de

jugement. Contrairement aux autres opérateurs sur le marché, l'autorité chargée d'intervenir n'aurait aucune raison de s'engager dans une quelconque forme de comportement grégaire. Elle pourrait au contraire interrompre les «cascades d'information» qui nourrissent de tels comportements, en annonçant à un moment donné qu'elle considère que les prix ne reflètent absolument plus les fondamentaux.

Pour de plus amples détails, voir le *Rapport 2010 sur les pays les moins avancés* et UNCTAD, 2011a.

3. Gérer de nouvelles menaces

166. La recherche de solutions de remplacement durables et équitables doit tenir compte des menaces et de l'insécurité croissantes liées aux crises interdépendantes dans les domaines de l'alimentation, de l'énergie et de l'eau, et de leur rapport avec les changements climatiques. Toute solution équilibrée à l'une ou l'autre de ces crises exigera de lourds investissements (publics et privés) afin de créer de nouvelles infrastructures, de nouvelles technologies et de nouvelles institutions.

167. Dans le cadre d'une nouvelle donne mondiale, il faudrait chercher à élaborer un vaste programme d'intérêt général qui ait pour objectif de protéger les ressources naturelles de la planète en encourageant leur conservation et en veillant à ce qu'elles soient utilisées plus rationnellement, mais qui, en même temps, soutienne des stratégies d'investissement telles que ces ressources soient utilisées d'une manière permettant aux pays en développement de rattraper leur retard de croissance et de créer des emplois. Ce processus fera certainement appel à de nouvelles règles et à de nouvelles réglementations en vue de créer de véritables marchés du carbone. Toutefois, pour parvenir à la fois à faire une utilisation responsable des ressources et à réaliser les objectifs de développement, il sera impératif de procéder à une réforme radicale des modes d'appui financier et technologique apporté aux pays en développement. Pour ce faire, il faudrait dépasser les vieilles promesses d'aide des pays développés pour élaborer une véritable stratégie sur la manière de mobiliser les investissements que les pays en développement devraient réaliser pour respecter leur part du «contrat». L'élaboration d'un tel programme exigera une collaboration beaucoup plus étroite entre pays riches et pays pauvres.

168. Cela est vrai tout particulièrement en ce qui concerne les moyens à mobiliser pour faire face aux changements climatiques qui, selon les estimations et dépendant de l'ampleur des menaces et de la période considérées, peuvent représenter jusqu'à 2 % de la production annuelle mondiale. Or, les fonds actuellement disponibles pour répondre aux besoins en matière d'atténuation et d'adaptation restent très insuffisants. À long terme, l'investissement privé devrait combler cette lacune mais, compte tenu des incertitudes et des externalités entourant des secteurs tels que les transports et l'approvisionnement en énergie, seul le secteur public pourra assurer les investissements de grande ampleur nécessaires pour démarrer. Il faudra donc s'atteler bien plus énergiquement que dans le passé à la mobilisation de ressources aux niveaux national et international afin d'élaborer des trajectoires de développement à forte croissance et à faible émission de carbone. Le cadre institutionnel qui permettra de soutenir cet effort devrait s'appuyer sur un pacte pour le développement qui règle les questions relatives au partage équitable des charges de l'ajustement, sur une structure de gouvernance ouverte à tous où toutes les voix puissent se faire entendre, ainsi que sur des mécanismes de financement transparents en vue d'éviter les distorsions des mécanismes multilatéraux du passé (encadré 14).

Encadré 14

Le financement du développement durable

Il y a fort à parier que dans les décennies à venir, comme dans le passé récent, peu de problèmes solliciteront autant la collaboration internationale dans sa forme actuelle que, pour contenir la hausse des températures mondiales dans les limites convenues au niveau international, la nécessité de lever des fonds suffisants. Selon les estimations, entre 2020 et 2050, il faudra réaliser chaque année, principalement dans les pays en développement des investissements publics et privés d'un montant équivalent à un taux compris entre 1 % environ et plus de 2 % du PIB mondial.

En conséquence, le problème présente deux aspects essentiels. Premièrement, aussi mesurés que soient les ambitions ou l'optimisme, le rythme et l'ampleur des transformations que devront subir les modes de production et de consommation seront sans précédent. À la différence du passé, les révolutions technologiques et les changements qu'il faudra apporter aux principaux modes de consommation et de production ne pourront pas se faire selon les schémas de diffusion mondiale, lents et très irréguliers, qui ont caractérisé les périodes de transition technologique passées. Quatre-vingts pour cent des transformations nécessaires seront effectués dans le secteur de l'énergie – la décarbonisation de l'approvisionnement énergétique d'ici à 2050 et la réduction massive des émissions et de la consommation d'énergie mondiale par habitant étant les deux conditions du succès (voir encadré 3). Pour parvenir à ces deux objectifs, les pays développés comme les pays en développement devront non seulement déployer des efforts soutenus, cohérents et intensifs, dans toute une série de technologies et d'activités mais aussi mettre en place des moyens de coordination beaucoup plus efficaces et équitables que ceux conçus jusqu'à présent.

Le second aspect du problème, qui fait l'objet d'une attention importante et nécessaire depuis la réunion de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) à Copenhague, est la nécessité de mobiliser des ressources financières pour réaliser les investissements nécessaires dans les pays en développement et d'établir les priorités de manière à trouver le bon compromis entre les besoins de développement encore considérables des pays en développement et des pays émergents et la survie de la planète. Toutefois, s'assurer que la réalisation des principaux objectifs de développement n'est pas compromise par la hausse des coûts de production et de consommation d'énergie ou par un transfert indu des charges de l'ajustement vers les pays en développement n'est pas seulement une question de financement international. Au fond, le développement, ce n'est pas avant tout d'assurer l'accès au financement ou aux outils technologiques internationaux à des conditions raisonnables, c'est plutôt de renforcer en profondeur les capacités d'un pays pour qu'il puisse innover par ses propres moyens et de favoriser la compétitivité et la convergence.

L'expérience montre que s'il existe de nombreuses voies d'accès possibles au rattrapage ou au développement industriel «tardifs», l'autonomie financière et le renforcement des capacités industrielles locales ont généralement été des facteurs de succès décisifs. Il est donc vital que les pays en développement examinent la question du financement international en tenant compte du rôle que les différentes approches de la finance mondiale peuvent jouer pour renforcer ou, au contraire, affaiblir leurs capacités nationales de développement industriel et, en particulier, leurs perspectives d'être les copropriétaires et les coconcepteurs des principales technologies industrielles et technologies de consommation du XXI^e siècle.

Aujourd'hui, tout débat sur les perspectives de mobilisation de ressources financières importantes destinées à être investies dans la lutte contre les changements climatiques doit commencer par l'examen du rapport du Groupe consultatif de haut niveau sur le financement de la lutte contre les changements climatiques, établi par le Secrétaire général de l'ONU. Le mandat du Groupe énonce l'objectif en termes restrictifs, demandant l'élaboration de «propositions quant à la façon d'accroître sensiblement le financement à long terme provenant de différentes sources publiques et privées pour la mise en œuvre des stratégies d'atténuation et d'adaptation par les pays en développement». Bien que les membres du Groupe aient aussi été invités à fournir des «opinions et des propositions fondées sur la meilleure analyse possible, qui contribuent au développement», l'analyse qui a été réalisée n'a pas cherché à faire de lien entre les instruments et les mécanismes financiers aux usages ou aux besoins des pays en développement.

Dans son rapport, le Groupe de haut niveau estime que la mobilisation de 100 milliards de dollars par an est «ambitieux mais faisable» en se fondant sur des modalités optimales de financement de la lutte contre les changements climatiques et, ce qui est moins plausible, en supposant acquise la volonté de la communauté internationale dans son ensemble de les appliquer. Le rapport fait valoir que la tarification du carbone est le moyen le plus efficace de mobiliser le volume de fonds requis, dont une petite partie peut être transférée des pays développés aux pays en développement, et parallèlement d'attirer les investisseurs privés. L'établissement d'un lien clair entre les nouvelles mesures relatives aux revenus et la fixation du prix du carbone à un niveau modéré compris entre 20 et 25 dollars la tonne de CO₂, comme l'indique aussi le Groupe dans son analyse, est la clef à la fois de l'efficacité en matière de mobilisation de revenu et de l'acceptabilité sur le plan politique. De surcroît, la mise en place d'un régime mondial de tarification du carbone pourrait créer une nouvelle «logique commerciale» qui débouche sur des formes nouvelles et dynamiques de collaboration internationale entre des entreprises privées, aussi bien entre pays en développement qu'entre pays développés.

Les pays en développement ont exprimé au moins trois réserves en ce qui concerne les conclusions du Groupe de haut niveau. Premièrement, elles font une très large place à un mécanisme – fixation du prix du carbone – qui est loin de recueillir l'adhésion nécessaire pour une application efficace, même dans les pays développés dont la capacité de modernisation est loin d'atteindre le niveau jugé nécessaire par de nombreux pays pour garantir que la charge de l'ajustement ne sera pas assumée par ceux qui ont le moins contribué au problème. Deuxièmement, les pays en développement se demandent si un régime mondial de ce type pourrait «résoudre» le problème climatique et le problème de viabilité simplement en reproduisant, voire en intensifiant, le problème du développement (inégal). L'une des retombées les plus importantes de la tarification du carbone étant la création de nombreux débouchés nouveaux pour les produits faiblement émetteurs ou à haut rendement énergétique, les pays en développement devront obtenir l'assurance que leurs industries et leur main-d'œuvre bénéficieront d'une juste part de l'investissement politique et financier qu'ils réalisent en faveur du développement du marché mondial en participant à un régime mondial de tarification du carbone. Troisièmement, comme il est fort improbable que les investisseurs privés fournissent les capitaux initiaux nécessaires à ce type de projet dont il est quasiment impossible de retirer des bénéfices, des investissements publics de pays en développement qui profitent uniquement à l'industrie des pays développés n'ont que peu si ce n'est aucune chance, de recueillir l'adhésion du public.

Un régime mondial de tarification du carbone solide favorisera probablement la circulation de flux importants de fonds publics et privés, conclut le Groupe de haut niveau dans son rapport. Toutefois, outre les doutes quant à la question de savoir si le volume de ces ressources sera à la hauteur du défi, les pays en développement ont aussi de bonnes raisons de vouloir limiter leur dépendance à l'égard des flux financiers internationaux de

grande ampleur. Premièrement, ils ont appris à leurs dépens que ces flux peuvent être, et sont presque toujours, facteurs de déstabilisation. Deuxièmement, dans la mesure où ces fonds sont utilisés pour acquérir des biens et des services qui peuvent être produits au niveau local d'une manière plus avantageuse ou plus efficace, ils sont inefficaces – surtout quand le paiement de droits de licence et les rapatriements de bénéficiaires représentent des transferts bien moindres de ressources réelles.

Cela signifie qu'il faudra peut-être, en fin de compte, créer de nouveaux instruments pour éviter ces problèmes. À cet égard, tirer parti des effets d'échelle et des appuis financiers dans le cadre de la collaboration financière régionale est une alternative intéressante aux mécanismes traditionnels de financement multilatéral.

4. Gouvernance

169. La capacité du système économique international d'aboutir à des résultats durables et équitables est très étroitement liée à la légitimité que lui reconnaissent ses différents membres et aux mesures qu'ils prennent en conséquence. Rien n'est plus préjudiciable à l'efficacité d'un système régi par des règles que l'impression qu'il existe deux poids, deux mesures ou que les règles peuvent être contournées à la faveur des asymétries de pouvoir.

170. Le système actuel continue d'être dominé par une poignée de puissances économiques qui abritent les plus grandes entreprises et les plus grandes institutions financières du monde et qui exercent au sein du FMI et de la Banque mondiale une influence telle qu'elles les contrôlent. Le système de vote pondéré en vigueur dans ces institutions s'apparente davantage aux règles électorales de la Prusse de 1848 qu'aux principes constitutionnels des pays avancés d'aujourd'hui. En revanche, à l'OMC, les pays disposent de voix égales mais les décisions sont prises sur la base d'un consensus qui se dégage des consultations tenues par les présidents des trois principaux organes de cette organisation. Grâce à ce processus, les pays qui ont davantage de ressources à consacrer aux négociations dictent le programme. Toutefois, l'impasse du Cycle de Doha donne à penser que cette domination a fait son temps. D'autres sujets examinés par la communauté internationale ont abouti à des impasses analogues, ainsi celui des changements climatiques comme le Sommet de Copenhague, en 2009, l'a montré.

171. Ces dernières années, des mesures ont été prises pour améliorer la représentation et la responsabilité au sein des institutions de Bretton Woods, mais elles ont été incomplètes (Helleiner, 2009). Le processus du G-20 a aussi contribué à élargir la participation à la prise des décisions mondiales. Toutefois, la voix de la plupart des pays en développement reste faible ou totalement inaudible. Une nouvelle donne mondiale devra accélérer le processus de réforme si des approches plus efficaces des problèmes mondiaux doivent se concrétiser. Des appels sporadiques ont été lancés en faveur de la modernisation des structures mises en place à la fin de la Seconde Guerre mondiale, notamment de la réorganisation des mandats redondants et de la recherche de moyens plus efficaces de coordonner leurs actions et leurs services consultatifs. Toutefois, bien qu'il soit reconnu que l'accroissement de l'interdépendance mondiale a aggravé les problèmes, les mécanismes et les institutions mis en place ces trente dernières années ne se sont pas montrés à la hauteur de la tâche en ce qui concerne la cohérence, la complémentarité et la coordination de l'élaboration des politiques économiques mondiales. Les propositions qui sont faites dans le contexte actuel de la mondialisation devraient chercher d'abord à résoudre ces problèmes, notamment par l'intermédiaire des secteurs compétents du système des Nations Unies.

172. Si les États Membres de l'Organisation des Nations Unies ont à maintes reprises réaffirmé le rôle du Conseil économique et social dans la promotion de la cohérence, de la coordination et de la coopération dans les domaines économique, social et apparentés, celui-ci continue d'avoir des difficultés à le remplir efficacement. Un Conseil économique

et social redynamisé et renforcé pourrait s'attaquer aux problèmes économiques mondiaux comme le fait son homologue chargé des questions de la sécurité. Cette réforme de la gouvernance internationale devrait être appuyée par tous les pays qui considèrent que la responsabilité démocratique est une condition préalable à un développement durable et équitable.

G. Nouveaux partenariats dans le Sud

173. Un régime réglementaire mondial efficace et favorable à un développement équitable doit s'attaquer aux déséquilibres et aux vulnérabilités qui caractérisent actuellement l'économie mondiale. La gouvernance multilatérale devra renforcer les règles et les mesures collectives dans certains domaines, en particulier la finance, tout en élargissant par ailleurs la marge d'action nationale dans d'autres. La mise en place progressive d'un nouveau régime réglementaire peut être facilitée par des relais régionaux appropriés. Après plusieurs expériences décevantes et faux départs, on observe des signes de regain de l'intégration régionale dans le monde en développement, avec notamment des efforts pour accroître la cohérence des politiques de commerce et d'investissement en Afrique et en Amérique latine, créer des réseaux régionaux de production en Asie, et renforcer la coopération Sud-Sud.

174. Il n'y a généralement pas lieu de s'alarmer des arrangements régionaux adoptés et des blocs régionaux qui se créent, et la plupart des mesures visant à renforcer la coopération régionale ne cherchent pas à pénaliser les acteurs extérieurs ni à saper les règles commerciales internationales. Comme on l'a vu précédemment, l'expansion du commerce régional intragroupe répond à une dynamique d'économies d'échelle et de spécialisation, et ce commerce a tendance à être plus intense entre des pays se situant à des niveaux analogues de développement. Il est également probable qu'il conduise à une plus grande intégration permettant d'abaisser les obstacles au commerce intrarégional – notamment, règles et procédures administratives contradictoires – et à la mise en place de meilleures infrastructures de transport et de communication, ainsi que d'institutions pour l'administration de la coopération régionale, comme cela a été le cas en Europe occidentale. Dans un premier temps, cette coopération aura tendance à se concentrer sur des questions techniques (normes, obstacles au commerce, etc.), mais à mesure que la production régionale deviendra plus intégrée, elle s'étendra à différentes problématiques financières et structurelles, qui seront souvent le plus efficacement abordées dans le cadre d'un dialogue entre pays voisins dont les priorités sont analogues et qui peuvent se faire confiance et partager les mêmes objectifs.

175. En dépit des gains potentiels, dont le soutien et les encouragements que de grands pays peuvent apporter à leurs partenaires plus modestes, il n'a pas toujours été facile de parvenir à un accord sur des propositions relatives à une division régionale du travail entre pays se situant à différents niveaux de développement. De telles propositions peuvent favoriser la concentration de l'activité économique à l'avantage de certaines entreprises et de certaines zones géographiques, au risque de creuser des inégalités et des divergences qui compromettront les efforts visant à resserrer la coopération. En l'occurrence, le problème a en partie été dû à une volonté unilatérale de privilégier les mesures de libéralisation et les gains d'efficacité au détriment d'un dialogue sur les mécanismes et les arrangements institutionnels devant sous-tendre un élargissement de la coopération et la transformation structurelle. Mettre l'accent sur cette dernière devrait aider à recentrer l'attention sur le renforcement des capacités productives. Cela passe par l'adoption de politiques industrielles stratégiques, de politiques macroéconomiques, financières et commerciales ainsi que de politiques de l'emploi dynamiques pour élargir et diversifier le commerce entre pays en développement. La poursuite de cet objectif peut également s'appuyer sur des mesures visant à accélérer l'industrialisation, associées à des mesures de réduction des

obstacles au commerce. Il en résulte que la coordination des politiques au niveau régional devrait à l'avenir occuper une place beaucoup plus importante que ce n'est le cas aujourd'hui (encadré 15).

176. Un modèle possible, combinant forces du marché et mécanismes autres, est celui du «vol d'oies sauvages» associé au développement des pays d'Asie de l'Est. Comme on l'a vu plus haut, bien que de fortes relations en matière d'investissement et de commerce aient défini une hiérarchie économique concernant le recyclage de l'avantage comparatif, les politiques publiques ont néanmoins joué un rôle essentiel dans la promotion de ce modèle d'intégration régionale. L'émergence de modèles analogues ailleurs ne peut pas pour autant être considérée comme acquise, pas plus qu'on ne peut escompter que les incidences sur le développement seront les mêmes qu'en Asie de l'Est. Il n'en reste pas moins que cette expérience est-asiatique donne à penser que, à l'aide de politiques appropriées, la coopération Sud-Sud peut fondamentalement contribuer à promouvoir un développement équitable à travers un resserrement des relations en matière de commerce et d'investissement.

177. Compte tenu à la fois de l'expansion de ces réseaux et de leur dépendance persistante à l'égard des marchés des pays avancés, il faut se demander si et comment ils peuvent alimenter les marchés des pays du Sud. Arthur Lewis (1979) en a reconnu le potentiel il y a un certain temps déjà, mais la question est devenue d'autant plus importante que l'on observe aujourd'hui des ajustements déflationnistes et de médiocres prévisions de croissance à moyen terme dans les pays avancés. Les efforts engagés de longue date par les pays en développement dans le cadre des négociations commerciales au titre du Système généralisé de préférences commerciales (SGPC) pourraient être intensifiés, mais les ambitions doivent aller au-delà d'une simple réduction des droits de douane pour s'étendre à des mécanismes de financement du commerce, à un appui à l'ajustement (en particulier dans les PMA membres) et à des mesures de promotion de la coopération industrielle.

Encadré 15

Repenser le commerce régional

Devant la multiplication des accords commerciaux régionaux (ACR), d'aucuns ont appelé à mettre de l'ordre dans cet «enchevêtrement inextricable» d'accords. C'est certainement nécessaire, mais la comparaison classique des avantages et des inconvénients ne suffit désormais plus pour évaluer des accords dont l'objectif fondamental est de stimuler le commerce via l'intégration de la production et de soutenir la diversification économique de pays se situant à différents niveaux de développement.

L'une des raisons de la prolifération des ACR est le morcellement international de la production, phénomène qui n'est pas nouveau, mais qui a pris une ampleur considérable ces dernières années, soulevant ainsi de nouveaux problèmes de coopération au niveau mondial. L'IED a renforcé les liens entre investissements et exportations au niveau régional, mais il a aussi créé de nouvelles situations appelant à un renforcement de la coordination et du suivi au niveau régional, en particulier dans les secteurs dynamiques où il existe un risque appréciable de surinvestissement. À l'inverse, des politiques non coordonnées visant à attirer l'IED peuvent aboutir à une «course au moins-disant», les gouvernements réduisant les réglementations et proposant des réductions fiscales dans une vaine spirale de surenchère pour attirer les STN, plutôt que de rechercher un plus juste équilibre entre les coûts et les avantages de l'investissement étranger. Les arrangements régionaux peuvent aider à définir des positions de négociation communes dans des domaines tels que l'harmonisation des codes d'entreprise, le respect de l'application des contrats, les incitations fiscales et la lutte contre la pratique des prix de transfert.

Une approche intégrée du renforcement des capacités productives, associant politiques commerciales et industrielles stratégiques et politiques financières, politiques macroéconomiques et politiques de l'emploi, a été adoptée lors des premières discussions relatives au SGPC, qui visaient à accroître et diversifier le commerce entre pays en développement en combinant des mesures pour réduire les obstacles au commerce avec des efforts d'accélération de l'industrialisation. Une approche similaire a sous-tendu l'expérience européenne, même si elle a été conçue et mise en œuvre dans des circonstances historiques, économiques et politiques tout à fait différentes. Ces types d'arrangements régionaux contribuent à:

- a) Abaisser les obstacles techniques et bureaucratiques au commerce par l'harmonisation des réglementations douanières et la diffusion d'une information sur les débouchés commerciaux et les sources institutionnelles d'appui aux exportations, contribuant ainsi à mettre en relation fournisseurs potentiels et acheteurs étrangers. Ces obstacles et autres distorsions des marchés constituent actuellement un frein à la participation de nombreuses petites et moyennes entreprises au commerce extérieur;
- b) Renforcer la coopération dans des secteurs de services liés au commerce – par exemple, assurances, crédit à l'exportation, facilitation du commerce;
- c) Harmoniser les règles et réglementations au niveau régional, mutualiser les ressources pour en garantir une répartition plus efficace en fonction des conditions et des besoins locaux;
- d) Assurer les infrastructures matérielles nécessaires, en particulier réseaux de transport et de communication, approvisionnement en énergie, capacités de gestion;
- e) Réduire les obstacles à la croissance, y compris ceux qui sont associés au développement technologique.

La réalisation de ces objectifs imposera de réformer le système commercial multilatéral. On pourrait envisager d'expérimenter des formes novatrices d'engagement, y compris des modalités sans lien avec un mécanisme de règlement des différends du type de celui de l'OMC, et de prévoir une certaine marge de manœuvre pour des retours en arrière (temporaires). Il faudra également renforcer la surveillance des ACR. Un argument fondamental en faveur de la coopération internationale est le coût potentiellement élevé de l'application de normes et de règles d'origine différentes selon les ACR. Des économies d'échelle (nombre de pays) et de gamme (nombre de secteurs) sont certainement possibles en matière normative. Que cela puisse ou non contribuer à intégrer dans le système multilatéral quelques-unes des questions actuellement négociées dans le cadre des ACR, ce pourrait en tout cas être un moyen de réorienter les accords commerciaux régionaux dans une perspective de développement.

La multilatéralisation des ACR pourrait être facilitée par la mise en place d'accords régionaux à grande échelle, tels que le SGPC, qui est à l'heure actuelle la plus large initiative de coopération commerciale Sud-Sud, et dans le cadre desquels il pourrait être plus facile d'aborder les problèmes liés à la taille relative des pays. L'intégration des pays membres au-delà de la libéralisation du commerce, s'agissant notamment des procédures administratives, devrait également être encouragée pour améliorer la cohérence de l'ensemble du système commercial multilatéral et des ACR.

178. L'expansion du commerce régional a relancé les discussions sur la coopération monétaire et financière régionale. Bien qu'une certaine réorientation des politiques du FMI et l'importance prise par le G-20 aient ouvert la possibilité de réformes au niveau multilatéral, le rythme de ces réformes pourrait être trop lent ou hésitant pour répondre aux inquiétudes des pays en développement quant aux incidences de chocs financiers ou de

crises mondiales à l'avenir. Les lacunes du cadre multilatéral ont incité plusieurs pays en développement, à commencer par différents pays d'Asie de l'Est après la crise de 1997, à accumuler des réserves en devises pour se protéger contre une contagion et des chocs futurs. Toutefois, comme indiqué précédemment, ces réserves ont un coût, leur accumulation a contribué à la surévaluation des monnaies nationales et elles n'ont souvent pas été propices à la poursuite de politiques de croissance.

179. La coopération monétaire et financière régionale couvre un large éventail, allant d'initiatives relativement simples en matière de paiements liés aux transactions commerciales à des mesures plus complexes concernant la liquidité et le financement du développement, et d'un dialogue sur les politiques macroéconomiques entre responsables et décideurs à des mécanismes de surveillance et de coordination des politiques pouvant déboucher à terme sur une union monétaire (*Rapport sur le commerce et le développement, 2001, Rapport sur le commerce et le développement, 2007, et Rapport sur le commerce et le développement, 2011*). Cette coopération est souvent considérée comme un second choix, mais cela est trompeur. La connaissance des problèmes et les modalités de participation associées à des arrangements régionaux peuvent conduire à une meilleure prise en compte, à une plus grande réactivité et à des conditions plus favorables que celles qui ressortent actuellement des discussions multilatérales (Griffith-Jones, 2008; Ocampo, 2006). Il n'existe toutefois pas de recette garantie, de procédure obligée ou de calendrier idéal lorsqu'il s'agit d'arrangements financiers régionaux, et différentes initiatives peuvent être combinées en fonction du degré d'intégration et de l'économie politique de chaque région (*Rapport sur le commerce et le développement, 2007; Rapport 2011 sur les pays les moins avancés*).

180. Les récents événements survenus en Europe occidentale pourraient sembler jeter le discrédit sur la coopération monétaire et financière régionale. Toutefois, les pays européens ont enregistré d'appréciables succès au fil des décennies, dont l'Union européenne des paiements et la Banque européenne d'investissement, outre une large intégration économique et sociale. De plus, une coopération régionale n'exige pas la libéralisation des flux de capitaux ou des règles macroéconomiques uniformes du type de celles du Pacte de croissance et de stabilité, pas plus qu'elle ne conduit nécessairement à la formation d'une union monétaire ou n'empêche les pays de garder le contrôle de leur taux de change. Autrement dit, une coopération monétaire et financière n'implique pas de limiter la marge d'action des pays participants. Au contraire, ce peut être une réponse constructive à la perte de souveraineté dans un contexte de mondialisation financière: elle soutiendra la formulation de politiques macroéconomiques équitables, développementistes et contracycliques plus vigoureuses et apportera le soutien financier nécessaire à une stratégie industrielle commune (encadré 16).

181. Au-delà de ces arrangements régionaux, l'apparition de nouveaux pôles de croissance dans le Sud peut être mise à profit pour promouvoir plus largement le développement à travers une intégration et une coopération Sud-Sud ciblant en particulier les PMA. De fait, après une parenthèse de deux décennies, les pays en développement se sont dotés de nouveaux mécanismes institutionnels leur permettant de débattre de leurs besoins et de leurs problèmes mutuels et d'élargir la coopération et l'entraide (*Rapport 2011 sur le développement économique en Afrique*). Contrairement à la traditionnelle coopération Nord-Sud, les initiatives Sud-Sud s'adressent à des pays partageant les mêmes problèmes de développement et supposent des relations plus égalitaires entre pays donateur et pays bénéficiaire. Toutefois, les écarts qui se creusent entre pays émergents et PMA font que le renforcement des capacités dans une optique d'État développementiste devrait devenir un important élément de la coopération Sud-Sud, en raison de ses avantages spécifiques par rapport à des formes classiques de coopération pour le développement (*Rapport 2011 sur les pays les moins avancés*).

Encadré 16

Arrangements monétaires régionaux

LA CNUCED a toujours défendu l'idée qu'une intégration commerciale plus étroite entre pays en développement, en particulier entre pays voisins, pouvait être bénéfique. Le commerce entre pays en développement voisins porte bien davantage sur des biens industriels et autres produits élaborés que leurs exportations vers les pays développés (*Rapport sur le commerce et le développement, 2007*). Cet aspect peut être particulièrement important pour la promotion des changements structurels associés au développement. Ces dernières années, ce sont des liens plus étroits en matière de commerce et d'investissement qui ont fondé le succès de telle ou telle expérience de régionalisation.

La stabilité et un alignement correct des monnaies sont essentiels pour garantir un processus s'appuyant sur les fondamentaux économiques sous-jacents et pour prévenir l'instabilité financière et les tensions commerciales au sein d'une région. Il est peu probable que ces objectifs puissent être atteints si chaque pays agit individuellement, ce qui renforce l'idée qu'une coopération monétaire et financière plus étroite pourrait contribuer aux efforts d'intégration économique régionale (UNCTAD, 2011b).

Le principal intérêt d'une intégration monétaire régionale tient à une plus grande stabilité financière, monnaies et paiements compris, mais cela dépend de la conception du processus d'intégration, notamment des mécanismes et institutions d'appui – par exemple, financement du commerce, liquidités pour amortir des chocs extérieurs, financement à long terme du développement pour soutenir l'investissement public et privé. Ces besoins peuvent, au moins en partie, être couverts par des systèmes régionaux de paiements, des fonds monétaires régionaux et des banques régionales de développement.

Les systèmes régionaux de paiements permettent d'économiser les réserves en devises et de réduire les coûts de transaction associés à leur utilisation. Ils peuvent également assurer des crédits à court terme aux pays en déficit, prévoient de façon réglementaire que les pays à excédent et les pays à déficit doivent contribuer à une position plus équilibrée, et encouragent la coordination des taux de change. En cas de pénurie de monnaie internationale, ils peuvent limiter les incidences négatives de cette pénurie sur le commerce régional, comme a pu le faire l'Accord de paiements et de crédits réciproques de l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI). Alors que l'Argentine et le Brésil ont récemment créé un système de paiements en monnaie locale, n'ayant pour objectif que la réduction des coûts de transaction, le Système unifié de compensation régionale de paiements (SUCRE), initiative de l'Alliance bolivarienne pour les peuples de notre Amérique (ALBA), entend s'appuyer sur l'expérience beaucoup plus large de l'Union européenne des paiements des années 1950.

Les fonds monétaires régionaux peuvent constituer des réserves communes et organiser des accords de crédit croisé entre banques centrales, ce qui permet de tirer le meilleur parti des ressources disponibles et d'éviter des dévaluations incontrôlées risquant de compromettre le processus d'intégration. Les chocs extérieurs frappant souvent violemment un ou deux pays dans une région, la réaction rapide d'un fonds régional peut aider à empêcher la contagion. Le Fonds latino-américain de réserve (FLAR) et l'Initiative Chiang Mai constituent deux exemples à imiter et à améliorer. Toujours en Amérique latine, il a été proposé de créer un fonds commun de réserve plus large, le FLAR ne couvrant que quelques pays de la région.

Les banques régionales de développement peuvent être particulièrement adaptées au financement de biens publics régionaux, en particulier lorsque cela exige de lourds investissements et une coordination régionale – par exemple, infrastructures transfrontières. Conjointement avec les fonds monétaires régionaux, elles peuvent contribuer à réduire la

fragilité financière découlant d'asymétries monétaires, en émettant des obligations et en accordant des prêts en monnaies locales ou en contribuant au placement de nouveaux actifs financiers. La Société andine de développement, souvent citée pour son efficacité et pour le fait qu'elle était, jusqu'à récemment, entièrement financée par des pays de la région, a été la principale source de financement multilatéral pour les pays andins. En 2007, sept pays d'Amérique du Sud ont décidé de créer une nouvelle banque régionale de développement, le Banco del Sur.

Des initiatives pourraient également être envisagées pour de plus grands groupes de pays. Premièrement, les actifs de fonds souverains de pays en développement représentent une valeur de 3 500 milliards de dollars; ne serait-ce que 1 % de ces fonds, s'il était utilisé pour financer des projets de développement dans les PMA par le biais de banques régionales de développement, pourrait générer un volume de prêts nettement supérieur à ce qui provient de la Banque mondiale et de son actuel réseau de banques régionales de développement. Deuxièmement, l'APD pourrait être affectée à des programmes régionaux afin de répondre à des objectifs de développement, qui pourraient également être financés au moyen de mécanismes de financement plus novateurs au niveau régional. Troisièmement, la Commission d'experts du Président de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les réformes du système monétaire et financier international a proposé la création d'un nouveau mécanisme mondial de crédit assorti d'une structure de gouvernance modulaire administrée par le biais d'institutions financières régionales, qui pourrait être en partie financé par les réserves des pays. Enfin, l'ONU a recommandé que les institutions financières régionales jouent un rôle de premier plan en matière de financement intérimaire, lors de la réforme du système de dette souveraine.

Pour plus de détails, voir UNCTAD (2011b) et *Rapport 2011 sur les pays les moins avancés*.

182. Une autre contribution importante des initiatives Sud-Sud serait de limiter la «course au moins-disant» de la part des pays souhaitant attirer des STN. Les pays en développement accroîtraient leur pouvoir de négociation vis-à-vis des sociétés transnationales et seraient plus à même d'appliquer un modèle de croissance compatible avec leurs priorités stratégiques grâce à une plus grande harmonisation de leurs codes et de leurs politiques en matière de respect de l'application des contrats, de fiscalité et autres mesures d'incitation concernant l'IED.

183. Au-delà de la coopération pour le développement, un renforcement des liens Sud-Sud peut aider à appréhender nombre de situations potentiellement défavorables à une croissance et à un développement équitables. En matière de sécurité alimentaire, par exemple, une coopération renforcée entre pays en développement peut contribuer à une amélioration des services de vulgarisation agricole et de soutien, de la gestion des ressources en eau et de la R-D (UNCTAD, 2009 et 2010c). D'autres domaines de coopération concernent l'adaptation aux changements climatiques et l'amélioration des interventions en cas de catastrophe naturelle (UNDESA, 2008). De nouveaux partenariats – par exemple, coopération triangulaire – peuvent être utilisés pour soutenir une action plus efficace, comme cela a déjà été fait concernant l'agriculture et les énergies renouvelables. Toutefois, parce que ces nouvelles circonstances appellent des investissements à grande échelle et le recours à de nouvelles technologies, les mesures à prendre devront encore être gérées et financées au niveau multilatéral.

III. L'économie politique du développement

184. Les architectes de la mondialisation financière n'ont eu de cesse d'affirmer que, laissées libres d'agir, les forces du marché libéreraient une pléthore d'énergies entrepreneuriales, assureraient une juste répartition de l'accroissement qui en résulterait de la prospérité et garantiraient à tous un avenir plus sûr et plus stable. C'était vouloir s'en tenir à tout prix à la théorie classique du fonctionnement des marchés, quand bien même tout montrait que les résultats promis n'étaient pas au rendez-vous. Au lendemain de la crise, Alan Greenspan, ancien Président de la Réserve fédérale des États-Unis, a reconnu qu'«une foi infondée dans les forces du marché» avait conduit l'économie au bord de l'abîme. L'expression est particulièrement éloquente. Les fondamentalistes, religieux ou non, se distinguent généralement par un attachement obstiné, quasi viscéral, à un ensemble fondamental de croyances et à des modèles linéaires de causalité, ce qui conduit à éviter tout ce qui est complexe et à rechercher des solutions simples et en apparence irréfutables. C'est ce qui a caractérisé une grande partie de la réflexion économique ces dernières années, avec un rejet dédaigneux des options et des opinions différentes.

185. Il existe de dangereux précédents historiques. Dans l'entre-deux-guerres, les tenants de la théorie économique classique recherchaient avant tout un «retour à la normalité» à travers le fonctionnement naturel de l'étalon-or; l'absence de toute interférence avec les forces du marché impliquait l'équilibre des budgets, l'indépendance des banquiers centraux, la défense à tout prix des droits des créanciers, la flexibilité du marché du travail et une libéralisation rapide du commerce et de la finance. En l'absence de structures de gouvernance efficaces pour gérer les déséquilibres et les contradictions qui en ont résulté, la «normalité» s'est transformée en cauchemar⁶⁴.

186. Les économistes d'aujourd'hui sont peut-être davantage conscients que leurs prédécesseurs que les marchés peuvent se tromper, que la réalité économique se caractérise par des déséquilibres persistants, des fluctuations irrégulières, un développement cumulatif et des chocs imprévus, et que dans un tel monde, le pouvoir et l'histoire influenceront certainement sur les résultats économiques. Ce sont toutefois des choses dont ils ont du mal à parler, et la tendance persiste à considérer que le rôle des économistes est de proposer des solutions «technocratiques» à des problèmes particuliers, tandis que celui des politiques est d'émettre des jugements de valeur quant à la faisabilité et à l'acceptabilité par la population de ces solutions. La crise actuelle a pleinement révélé le caractère illusoire de cette répartition des rôles. En fait, le langage de l'économie classique décrit une vision du monde, qui va souvent dans le sens des intérêts de ceux qui sont déjà économiquement, intellectuellement et politiquement influents (Galbraith, 2004).

187. La crise a donc rappelé que les marchés pouvaient se tromper, et ce de façon aussi spectaculaire que dommageable; elle a également mis en lumière le caractère fallacieux des valeurs et des postulats sous-tendant l'idée d'une économie de marché autorégulée. De fait, à maints égards, la crise a été le plus préjudiciable à la confiance, à la cohésion et au sens de la justice et de la responsabilité qui sont indispensables à un système économique et social équilibré, au niveau national comme au niveau international. Ce sont là des dégâts difficiles à réparer.

188. La toute dernière crise, partie des marchés financiers des pays les plus avancés, a obligé les décideurs et les politiques qui avaient précédemment fait leur cette croyance dans la capacité d'autorégulation des marchés à se poser des questions. L'ancien Premier Ministre britannique, Gordon Brown, par exemple, a considéré que les marchés avaient

⁶⁴ Voir Boyce (2009) pour une description détaillée des conséquences désastreuses qu'ont eues dans l'entre-deux-guerres les forces économiques et politiques à l'œuvre dans ce retour à la normalité.

autant besoin d'éthique que d'experts, et d'équité que de laisser-faire, et que les banquiers devaient se considérer davantage comme des serviteurs de l'intérêt public que comme les maîtres de l'univers. Le Président français Nicolas Sarkozy a parlé de la «bataille intellectuelle, morale et politique» qu'il fallait livrer pour corriger «les injustices, les indécences, les folies qui dans l'avenir ne seront plus supportables, qui ne seront plus tolérées». Et au sommet du G-20 à Londres en 2009, les participants ont appelé à un «nouveau consensus mondial sur les valeurs et principes essentiels qui favoriseront une activité économique durable». C'est un chantier en cours.

A. Vers un nouveau consensus sur le développement

189. Nous avons ici affirmé que tout nouveau consensus devait également être universel pour que les mesures adoptées, au niveau national comme au niveau international, conduisent à un avenir plus équilibré et plus prospère pour tous. Les remarques ci-après ont vocation à lancer un débat sur les principes autour desquels ce nouveau consensus pourrait être forgé:

a) **Le développement est une fin, non pas un moyen:** La plupart des individus dans la plupart des pays veulent les mêmes choses: un emploi décent, un logement assuré, un environnement sûr, un avenir meilleur pour leurs enfants, et le droit d'exprimer leur opinion sur les moyens pour la communauté d'atteindre ces objectifs. Il n'existe pas, en l'occurrence, de modèle universel, et les institutions et les politiques nécessaires ne peuvent être conçues qu'en fonction des capacités, des conditions et des besoins locaux;

b) **La croissance est un important moyen d'atteindre ces objectifs:** Les pays en développement doivent créer les conditions d'une mobilisation des ressources intérieures et renforcer leurs capacités productives, notamment les entreprises locales ayant une forte propension à investir et ayant la détermination d'apprendre et d'innover. Les marchés et les droits de propriété peuvent contribuer à une croissance vigoureuse et au développement, mais des institutions juridiques et financières, des valeurs partagées et des conduites et comportements acceptés de tous en sont les compléments nécessaires. En outre, un large éventail d'instruments, dont des politiques industrielles et macroéconomiques discrétionnaires, apparaît essentiel pour remédier aux menaces et aux faiblesses structurelles qui limitent le développement d'économies plus diversifiées et plus dynamiques;

c) **Le progrès technologique est indispensable à une croissance soutenue:** Le changement technologique est essentiel à la mise en place de cercles vertueux de croissance de la productivité, de transformation structurelle, de hausse du niveau de vie et d'accroissement de l'investissement dans la production de connaissances. Il a également été une source de divisions économiques au niveau mondial à mesure que l'innovation technologique progressait; pour les pays en développement, réduire la fracture technologique passe par l'importation de technologies et leur adaptation aux réalités économiques nationales, et cela n'est possible qu'avec un accroissement sensible de l'investissement, y compris l'IED, et des politiques et institutions intégrées encourageant l'apprentissage, l'innovation et l'expérimentation. C'est un défi autant mondial que national, et ce d'autant plus que de nouvelles menaces se profilent qui appellent des solutions technologiques mondiales;

d) **Une croissance durable comporte une dimension sociale:** Une croissance plus rapide, sans partage des gains entre l'ensemble des ménages et des collectivités, n'est ni souhaitable ni viable. Les inégalités sont un obstacle à la stabilité économique et politique et à une croissance soutenue. Construire un avenir plus juste et plus équitable impose d'accorder autant d'attention à l'emploi, à la répartition des revenus et à la protection sociale qu'à l'inflation, à l'efficacité et à la protection des droits de propriété. Un

cadre directeur intégré est nécessaire pour assurer la synergie des objectifs économiques et sociaux;

e) **Un État développementiste est essentiel à une croissance et à un développement équilibrés:** Un développement équitable est un processus continu de transformation dans lequel les facteurs économiques, politiques et sociaux sont en étroite interdépendance. Des institutions permettant la consultation, le débat et la participation sont essentielles pour dégager l'approbation populaire nécessaire à un développement équitable et stable. Il faudra pour cela un État développementiste qui forge un solide contrat social et propose une vision cohérente de l'avenir. Un tel État est nécessaire non seulement pour mobiliser et orienter les ressources de façon productive, mais aussi pour gérer les conflits et les compromis qu'implique le changement. Des pressions extérieures et des conseils concernant les réformes économiques et institutionnelles à mettre en œuvre peuvent aider à renforcer un État développementiste, mais il faut reconnaître en même temps qu'il n'y a pas de solutions faciles ou «clefs en main» aux problèmes de développement, que tout ce qui concerne la nature et l'orientation de la politique de développement relève de la responsabilité des institutions locales et de leurs représentants et qu'il faudra disposer d'une marge d'action suffisante pour expérimenter différentes possibilités et parvenir à une combinaison efficace de mesures économiques et sociales conduisant aux résultats recherchés;

f) **Une économie mondiale équilibrée doit s'appuyer sur des économies nationales fortes:** La concurrence internationale peut aider à renforcer la dynamique créatrice des forces du marché. Toutefois, compte tenu des économies d'échelle, des asymétries technologiques et des positions dominantes sur le marché, on ne peut présumer que la libéralisation commerciale et financière sera automatiquement profitable à tous les pays dans un contexte d'économie mondialisée. La contribution des entreprises internationales et des marchés mondiaux à la création d'un cercle vertueux de développement où croissance intérieure et intégration extérieure se renforceront mutuellement dépendra des capacités productives et institutionnelles initiales et d'une bonne conception des politiques nécessaires pour gérer le processus d'intégration. Il ne peut y avoir d'économie mondiale équilibrée si les pays n'ont pas suffisamment de marge d'action pour exploiter les avantages potentiels et atténuer les coûts d'une intégration plus poussée;

g) **Pour des économies nationales fortes, il faut une coopération internationale forte:** Mettre en place les structures et les flexibilités institutionnelles nécessaires à un développement équitable est devenu plus difficile à mesure que le monde devenait de plus en plus interdépendant. Pour de nombreux pays, les chocs extérieurs et les contraintes liées à la balance des paiements restent un obstacle à la croissance, et pour les pays les plus pauvres, ce sont souvent là des obstacles rédhibitoires. Le système multilatéral qui s'est formé dans le contexte de la mondialisation financière manque de moyens d'action, est excessivement politisé et est trop morcelé pour produire une coopération pour le développement suffisamment efficace pour soutenir des modes de croissance plus équitables et en même temps faire face aux nouvelles menaces qui pèsent sur la stabilité et la prospérité mondiales. Un examen approfondi de la gouvernance des relations économiques internationales et des fondements des politiques actuellement menées s'impose;

h) **À marchés mondiaux, règles mondiales:** Dans un monde interdépendant, diversité et universalité peuvent se renforcer l'une l'autre, à condition de pouvoir combiner judicieusement forces du marché, interventions publiques et coopération internationale adaptée aux aspirations et aux besoins locaux. Toutefois, dans la mesure où les marchés et les entreprises sont mondialisés, il apparaît justifié d'avoir des règles et des réglementations mondiales, qui sont nécessaires pour définir les règles du jeu et limiter tout ce qui peut y

porter atteinte. Elles sont également nécessaires pour assurer la fourniture et la gestion des biens publics mondiaux que les marchés ne peuvent ou ne veulent fournir. L'incapacité de définir de telles règles dans certains domaines est depuis longtemps une source d'incohérence et d'instabilité dans l'économie internationale. Des règles mondiales semblent aussi nécessaires pour faire face à de nouvelles menaces, telles que celle des changements climatiques. Toutefois, étant donné les actuelles asymétries et inégalités au sein de l'économie mondiale, concevoir des règles et des flexibilités appropriées apparaît encore plus difficile que cela ne l'est au niveau national. De plus, si les pays, à tous les niveaux de développement, doivent concéder un certain degré de pouvoir à des organismes internationaux, ceux-ci devront faire preuve de beaucoup plus de transparence et de démocratie que cela n'est actuellement le cas;

i) **L'importance de l'avenir:** Une prise de risques excessive avec les ressources d'autrui, c'est ce qui a caractérisé la mondialisation financière; cela s'est avéré très coûteux d'un point de vue financier mais, à maints égards, les dommages à long terme découlant d'un sous-investissement dans ce qui contribue à la stabilité sociale et écologique pourraient s'avérer encore plus coûteux. Lorsque des dettes économiques ou environnementales s'accumulent, il faudrait qu'il existe un plan clair et réaliste de remboursement de ces dettes sans que cela compromette le bien-être des générations futures. Les marchés financiers sont un instrument imparfait pour ce genre de décision, en grande partie parce qu'ils privilégient la rentabilité privée à court terme par rapport aux objectifs sociaux et aux objectifs de développement à plus long terme.

B. Normes et valeurs

190. Il est indéniable que la monnaie et la finance ont un rôle fondamental à jouer dans toute économie de marché. Il y a danger lorsque l'on laisse les marchés financiers fixer les grandes orientations et dicter les valeurs sociales. Le présent rapport affirme et réaffirme que cela est mauvais non seulement pour l'économie, mais aussi pour la politique et pour l'éthique. De nombreux penseurs et économistes, de Smith à Schumpeter et Stiglitz, ont, chacun à sa façon, bien compris qu'une économie de marché autorégulée déboucherait à terme sur des tensions et des crises dévastatrices, voire une catastrophe. Cela est particulièrement vrai dans le cas de la finance, étant donné sa dangereuse tendance à saper l'une des valeurs fondamentales dont dépend en dernière analyse sa propre contribution, à savoir la confiance. D'après Harold James (2009: 231-236), dans un contexte de mondialisation financière, les crises monétaires et les incertitudes peuvent aboutir à une «remise en cause universelle de chaque catégorie de valeur», y compris la mondialisation elle-même.

191. Une autre approche serait de reconnaître que le bien-être moral d'une société dépend de son bien-être économique, et inversement (Friedman, 2005: chap. 13). Les marchés ne semblent pas être capables d'établir ce lien. Assurer la vérité des prix ne suffit pas; ce qui importe avant tout, ce sont les marchés. Pour Adam Smith, la solution consistait à identifier la main invisible à un ensemble visible de valeurs publiques («sentiments moraux») entretenues par une élite éduquée, tournée vers la recherche intellectuelle. Keynes, qui estimait que pour avoir une économie dynamique, il faudrait dompter les marchés financiers et «euthanasier les rentiers» (bien qu'il n'ait pas hésité lui-même à spéculer), attribuait cette tâche à une élite technocratique dotée d'une sensibilité artistique. Son rival intellectuel, Joseph Schumpeter, proposait une autre vision du fonctionnement du capitalisme, qui en admettait néanmoins les tendances autodestructrices; mais il estimait qu'une telle élite technocratique nourrirait des sentiments hostiles aux marchés et il comptait plutôt sur la vieille aristocratie pour sauver le marché de ses propres tendances. Plus récemment, Joseph Stiglitz et ses collègues ont avancé que ce qu'il fallait dans la période actuelle de marchés extrêmement interconnectés, c'était une «métrologie»

totale­ment nouvelle qui éloignerait les sociétés fondées sur le marché de leur traditionnelle mesure (par les prix et les revenus) de la performance économique et du progrès social pour les rapprocher d'une conception plus complexe et plus durable du bien-être collectif⁶⁵.

192. Toutes ces approches ont en commun d'insister sur l'importance de l'éducation et de l'apprentissage dans la conception d'un ensemble de valeurs pouvant aider à remettre le marché à sa juste place. Insister sur l'apprentissage va certainement de pair avec le rejet des tendances fondamentalistes de la pensée économique qui ont accompagné l'avènement de la mondialisation financière et avec l'adoption d'une approche plus pragmatique des mesures à prendre pour définir des modes de croissance nouveaux et plus équitables. Cela devrait aussi inciter au respect de la diversité des opinions et des approches qu'appelle un monde composé de nations à la fois distinctes et interdépendantes⁶⁶.

193. Une autre caractéristique du fondamentalisme de marché est de créer une fausse dichotomie entre économie et politique et de supposer que le marché peut, avec un minimum de conditions préalables – par exemple, paix, sécurité des droits de propriétés – simplement être abandonné à sa propre initiative pour créer et répartir la richesse (Hirschman, 1995). Cette approche insiste sur l'importance de la liberté individuelle en tant que caractéristique fondamentale de l'économie de marché. Mais c'est ignorer la dangereuse tendance antidémocratique du marché à privilégier l'exclusion par rapport à la participation dans la formation du processus de décision. Cette tendance peut menacer la stabilité et l'efficacité du marché en raison de l'accroissement des inégalités et de l'insécurité. Dans ces conditions, il faut notamment que ceux qui se trouvent ainsi pénalisés puissent «exprimer» leur désaccord, qu'ils aient le droit de réclamer plus d'équité et la possibilité de présenter leurs propres solutions.

194. Ainsi, outre l'accent mis sur l'apprentissage et la diversité, promouvoir l'idée de «liberté dans une société complexe» (Polanyi, 1944) implique de défendre des valeurs de participation et de justice. Le principe dominant de la politique moderne est que l'autorité légitime repose d'une façon ou d'une autre sur un débat par lequel il s'agit de recueillir l'assentiment de ceux sur lesquels cette autorité s'exerce. Le caractère primordial des principes démocratiques n'empêche pas une grande diversité des formes et des institutions de consultation, de participation et de contrôle des responsabilités⁶⁷.

195. La démocratie est plus qu'un ensemble d'institutions pouvant être mis en place à la suite d'élections et de l'adoption d'une nouvelle constitution. C'est une large culture politique d'expression et de participation qui a besoin de temps pour évoluer de façon à non seulement répondre aux aspirations et aux besoins particuliers de la population qui embrasse cette culture, mais aussi acquérir une indépendance institutionnelle suffisante pour remédier aux privilèges et aux déséquilibres économiques injustes du pouvoir économique. Les multiples réformes sociales et politiques qui ont donné naissance aux démocraties occidentales d'aujourd'hui ont été adoptées – et sans que cela soit un processus continu ou régulier – sur une période de deux siècles ou plus. Mais il faut aussi bien noter que les processus démocratiques et les systèmes, aussi bien formels qu'informels, de consultation populaire ne sont pas l'apanage des nations occidentales, et

⁶⁵ Stiglitz et collaborateurs (2009).

⁶⁶ Les fondamentalistes du marché feraient bien d'écouter l'un des principaux philosophes libéraux du XX^e siècle, Isaiah Berlin, qui disait espérer «qu'un monde qui est une assemblée raisonnablement pacifique de nations diverses et nombreuses, où chacune cultive sa propre identité culturelle tout en se montrant tolérante à l'égard des autres, n'est pas un rêve utopique» (dans Gardles, 1991), et l'on pourrait y ajouter la diversité des identités économiques.

⁶⁷ Il est difficile d'établir des généralités sur les liens entre démocratie et développement, mais voir, par exemple, Rodrik (2007) et Kozul-Wright et Rayment (2007).

que les institutions démocratiques dans les pays en développement seront sans doute moins fragiles si on leur permet de s'enraciner dans le terreau des traditions nationales.

196. L'accent a particulièrement été mis, dans le présent rapport, sur la mise en place d'États développementistes, laquelle impliquera d'étroites interactions entre l'économie et la politique. L'évolution de ces interactions dépendra des conditions locales et des circonstances historiques. Toutefois, s'attaquer sérieusement à la problématique de l'équité impliquera presque assurément d'élargir les droits de tous les citoyens en promouvant la participation, la sécurité et la justice. La promotion de ces valeurs, associée à l'apprentissage et au pragmatisme, devrait renforcer un sentiment de confiance dans les institutions – publiques et privées – dont dépend en dernière analyse le progrès économique.

C. Le rôle de la CNUCED

197. L'ampleur et la profondeur du rééquilibrage préconisé dans le présent rapport impliquent un programme et une volonté de transformations pour rompre avec les conceptions du passé et s'engager dans la voie nouvelle d'un développement équitable. Le soutien politique et stratégique nécessaire ne pourra que découler d'une analyse franche et ouverte de ce qui n'a pas marché au cours des trente dernières années, et d'une bonne compréhension de ce qui a marché. Il faudra pour cela reconnaître, en particulier au niveau international, qu'il peut y avoir différentes façons de parvenir à des résultats plus équilibrés et qu'il n'est pas souhaitable de prétendre à toute force qu'il n'existe qu'une bonne façon d'agir, et de recourir aux pressions internationales pour obliger les pays à s'y plier.

198. La CNUCED a été créée pour remédier aux déséquilibres et aux asymétries dans l'économie mondiale, et pour briser le monopole de la réflexion économique qui dominait les débats internationaux au début des années 1960 et ignorait ou négligeait les besoins spécifiques des pays en développement. Depuis, la communauté internationale du développement s'est considérablement élargie et diversifiée. La CNUCED est l'un des membres de la grande famille des institutions, fonds et programmes des Nations Unies s'occupant des questions de développement. Le rééquilibrage préconisé ici devra mobiliser de façon intégrée chacun de ces fonds, programmes et institutions. L'initiative «Unité d'action des Nations Unies», fruit d'un effort réalisé à l'échelle du système pour soutenir la réalisation des OMD, va dans la bonne direction, mais les questions évoquées ici appellent à adopter une perspective nouvelle pour avancer sur les questions de développement, et ce dans le sens d'une plus grande équité et d'une plus grande universalité.

199. Le fil conducteur des différents mandats confiés à la CNUCED, de la première session à la treizième session de la Conférence, est l'influence déterminante qu'ont eue sur le commerce et le développement les forces interdépendantes reliant entre elles des nations se situant à différents niveaux de développement. Le premier mandat a fixé un programme de travail qui a évolué à mesure que la Conférence, lors de ses sessions ultérieures, s'efforçait de répondre aux nouvelles menaces et aux nouveaux problèmes auxquels étaient confrontés les pays en développement. Mais, comme toute charte fondatrice, l'Acte final de la première session de la Conférence constitue une référence pour la conception des changements ultérieurs. À cet égard, quatre éléments marquent la continuité du rôle et de la pertinence de la CNUCED:

- a) Le développement économique et le progrès social doivent être la préoccupation commune de la communauté internationale dans son ensemble;
- b) Remédier aux déséquilibres, en particulier au niveau mondial, qui freinent le commerce et le développement exige une coopération entre tous les pays;

c) Proposer différentes perspectives et stratégies possibles pour remédier à ces déséquilibres doit être fait en tenant compte des caractéristiques individuelles des pays et de leur niveau individuel de développement;

d) Au niveau international, les politiques financières et monétaires et les politiques relatives à l'investissement doivent être conçues comme faisant partie d'un cadre intégré tenant pleinement compte des besoins des pays en développement en matière de commerce, d'investissement et de développement.

200. La CNUCED a ainsi mené de multiples et diverses études indépendantes (travaux de recherche et d'analyse) et a su conserver une longueur d'avance en identifiant les nouvelles problématiques en matière de commerce et de développement à mesure qu'elles apparaissaient, même lorsque cela signifiait d'aller à l'encontre des idées reçues. Dans nos propositions, nous avons toujours accordé une attention particulière aux mesures internationales et aux actions collectives étayées par des arrangements multilatéraux et une coopération internationale pour le développement, tout en faisant valoir que leur application au niveau national devait tenir compte de la diversité et de la spécificité des conditions locales. De ce fait, la CNUCED n'a pas toujours été à l'abri des biais et des asymétries politiques qui ont parfois affaibli la gouvernance effective d'une économie mondiale interdépendante. Mettre en lumière l'importance des politiques et le rôle joué par les institutions économiques internationales s'agissant de promouvoir certaines mesures et de faire l'impasse sur d'autres a notamment contribué à corriger l'idée selon laquelle la mondialisation était un processus autonome, irrésistible et irréversible impulsé par les forces impersonnelles des marchés et des machines.

201. On ne saurait surestimer l'ampleur, la complexité et l'urgence du rééquilibrage préconisé dans le présent rapport. La CNUCED est là en terrain connu. Ce qui est différent cette fois, c'est le degré d'interconnexion entre les crises financière, alimentaire et énergétique, les pressions démographiques croissantes et les menaces grandissantes que représente le réchauffement climatique. Tous ces éléments ont déjà précipité l'économie mondiale dans des difficultés inouïes et continuent de mettre à mal le tissu social, économique et environnemental, jusqu'au point de rupture. C'est un truisme de dire que les décideurs, aux niveaux national et international, n'ont rien vu venir. Il faudra un engagement total et déterminé de l'ensemble de la communauté internationale pour remettre les choses en ordre.

202. La CNUCED abordera la question du rééquilibrage de l'économie mondiale sous l'angle de son approche intégrée de la politique de développement dans une économie mondiale interdépendante et ouverte. La crise a abondamment montré que les déséquilibres qui se sont accumulés ces dernières années – entre un secteur financier hypertrophié et une économie réelle en stagnation, entre une plus grande ouverture et des choix macroéconomiques toujours plus limités, entre des pays qui vendent plus qu'ils n'achètent et des pays qui consomment davantage qu'ils ne produisent, entre des marchés moins régulés et des perspectives sociales en régression, entre ceux qui ont accès à la technologie et ceux qui n'y ont pas accès, entre des niveaux de vie en hausse et la dégradation de l'environnement – ne peuvent plus être traités séparément ou les uns après les autres, par des pays agissant seuls ni même par des alliances spécifiques de quelques pays triés sur le volet. L'impératif immédiat de limiter les dommages d'un effondrement financier, d'engager une reprise durable et de préserver un système économique international ouvert obligera à se poser des questions inéluctables concernant la réforme de la gouvernance mondiale, la revitalisation de la coopération internationale pour le développement et le renforcement de la fourniture de biens publics mondiaux.

203. Le mandat de la CNUCED ne peut qu'évoluer à mesure qu'il traitera des nouvelles menaces qui pèsent sur la poursuite d'un développement équitable – qu'il s'agisse des inégalités entre hommes et femmes, des changements climatiques ou encore de la pauvreté urbaine à l'échelle mondiale – ainsi que des nouvelles caractéristiques de l'économie mondiale – que ce soit la crise de la dette dans les pays du Nord ou la montée en puissance des pays émergents – qui ont des incidences directes sur les perspectives de commerce et de développement. Toutefois, ce faisant, notre attention reste résolument fixée sur les asymétries et les distorsions du pouvoir et de l'influence économiques qui continuent de limiter ces perspectives alors même qu'il est de plus en plus demandé aux pays en développement d'assumer davantage de responsabilités dans la quête d'un avenir stable et durable. Des solutions durables ne seront trouvées que si les écarts économiques qui persistent dans et entre les pays commencent à se réduire, et ce dans des conditions bénéfiques pour tous.

Références

The text refers to a large number of UNCTAD flagship publications, with assigned years; these include the *Trade and Development Report* (TDR), the *Least Developed Countries Report* (LDCR), the *World Investment Report* (WIR) and the *Economic Development in Africa in Report* (EDAR). Mention of UNDESA refers to various years of the *World Economic and Social Survey* produced by the United Nations Department of Economic and Social Affairs.

Ahluwalia M (1999). *The IMF and the World Bank: Are overlapping roles a problem? International Monetary and Financial Issues for the 1990s*. 11. UNCTAD. United Nations publication. New York and Geneva.

Akitoby B, Hemming and Schwartz G (2011). Public investment and public–private partnerships. *IMF Economic Issues*. 40. Washington, D.C. International Monetary Fund.

Akyüz Y, ed. (1999). *East Asian Development – New Perspectives*. London. Frank Cass.

Akyüz Y (2011). Export dependence and sustainability of growth in China. *China & World Economy*. 19 (1).

Allen R (2011). Technology and the great divergence. Discussion paper series, no. 548. Department of Economics. Oxford University. April.

Amsden A (2001). *The Rise of the “Rest”: Challenges to the West from Late Industrializing Economies*. Oxford. Oxford University Press.

Arestis P (2004). Financial liberalization and poverty: channels and influences. Levy Economics Institute working paper no. 411. Bard College.

Arestis P (2005). Financial liberalization and the relationship between finance and growth. CEPP working paper no. 05/05. University of Cambridge.

Bacchetta M, Ernst E and Bustamante JP (2009). *Globalization and Informal Jobs in Developing Countries: A Joint Study of the International Labour Office and the Secretariat of the World Trade Organization*. Geneva. International Labour Office and World Trade Organization.

Bairoch P (1998). *Economics and World History: Myths and Paradoxes*. Chicago. University of Chicago Press.

Bernanke B (2011). International capital flows and the returns to safe assets in the United States, 2003–2007. *Financial Stability Review*. 15. Banque de France. February.

Bhagwati J (1998). The capital myth. *Foreign Affairs*: 7–12. May/June.

Bhagwati J and Srinivasan T (1999). Outward orientation and development: Are revisionists right? Yale University Economic Growth Centre discussion paper no. 806.

Boyce R (2009). *The Great Interwar Crisis and the Collapse of Globalization*. Palgrave Macmillan.

Bradford C (2005). Prioritizing economic growth: enhancing macroeconomic policy choice. G-24 discussion paper series, no. 37. Geneva. UNCTAD.

Büyükkşahin B, Haigh MS and Robe MA (2010). Commodities and equities: Ever a “market of one”? *Journal of Alternative Investments*. 12 (3): 75–95.

Chandrasekhar C (2008). Financial policies. In: *National Development Strategies Policy Notes*. New York. UNDESA.

- Chang H-J and Kozul-Wright R (1994). Comparing national systems of entrepreneurship in Sweden and South Korea. *Journal of Development Studies*. July.
- Clemens M and Moss T (2005). Ghost of 0.7%: Origins and relevance of the international aid target. Centre for Global Development. Working paper no. 68.
- Dagdeviren H, van der Hoeven R and Weeks J (2002). Poverty reduction with growth and redistribution. *Development and Change*. 33 (3): 383–413. June.
- Demeke M, Guta F and Ferede T (2003). Growth, employment, poverty and policies in Ethiopia: an empirical investigation. Issues in Employment and Poverty discussion paper no. 12. Geneva. Employment Strategy Department, International Labour Office.
- Diaz-Alejandro C (1985). Goodbye financial repression, hello financial crash. *Journal of Development Economics*. 19 (1–2): 1–24.
- Dowrick S and Golley J (2004). Trade openness and growth: Who benefits? *Oxford Review of Economic Policy*. 20. Spring.
- Eichengreen B, Hausmann R and Panizza U (2003). Currency mismatches, debt intolerance, and original sin: Why they are not the same and why it matters. NBER working paper 10036.
- Fagerberg J (1996). Technology and competitiveness. *Oxford Review of Economic Policy*. 12 (3): 39–51.
- Faizel I (2007). *Mainstreaming Development in the WTO*. Geneva. CUTS.
- Felipe J (2010). *Inclusive Growth, Full Employment, and Structural Change: Implications and Policies for Developing Asia*. London. Anthem Press.
- Freeman R (2010). It's financialization! *International Labour Review*. 149 (2).
- Friedman B (2005). *The Moral Consequences of Economic Growth*. New York. Vintage Books.
- Galbraith JK (2004). *The Economics of Innocent Fraud: Truth for Our Time*. London. Allen Lane.
- Galbraith J (2011). Inequality and economic and political change: a comparative perspective. *Regions, Economy and Society*. 4. July.
- Gardles (1991). Two concepts of nationalism: Interview with Isaiah Berlin. *New York Times Review of Books*. November.
- Glaeser E and Goldin C, eds. (2006). *Corruption and Reform: Lessons from America's Economic History*. Chicago. University of Chicago Press for NBER.
- Global Humanitarian Forum (2009). *The Anatomy of a Silent Crisis*. Geneva.
- Gordon A and Craig C (2001). Rural non-farm activities and poverty alleviation in sub-Saharan Africa. *NRI Policy Series*. 14. Chatham, United Kingdom. Natural Resources Institute.
- Greenspan A (1998). The structure of the international financial system. Remarks at the annual meeting of the Securities Industry Association. Boca Raton, Florida, United States. November.
- Griffith-Jones S (2008). Enhancing the role of regional development banks. G-24 discussion paper series, no. 50. Geneva. UNCTAD. July.
- Glyn A (2006). *Capitalism Unleashed. Finance, Globalization and Welfare*. Oxford. Oxford University Press.

- Habbakuk HJ (1962). *American and British Technology in the Nineteenth Century*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Harrison A and Rodríguez-Clare A (2010). Trade, foreign investment and industrial policy for developing countries. *Handbook of Development Economics*. Elsevier B.V.
- Hausmann R and Panizza U (2011). Redemption or abstinence? Original sin, currency mismatches and countercyclical policies in the new millennium. *Journal of Globalization and Development* (forthcoming).
- Helleiner E (2009). *Crisis and Response, The Story So Far: Five Regulatory Agendas in Search of an Outcome*. Internationale Politik und Gesellschaft/International Politics and Society.
- Hirschman A (1995). *A Propensity to Self-Subversion*. Cambridge. Harvard University Press.
- Igan D, Mishra P and Tressel T (2011). A fistful of dollars: Lobbying and the financial crisis. *NBER Macroeconomics Annual*. Cambridge, Massachusetts. National Bureau of Economic Research.
- ILO (2004). *A Fair Globalization. Creating Opportunities for All*. Geneva. ILO.
- ILO (2011). *A New Era of Social Justice*. Geneva. ILO.
- Imbs J and Wacziarg R (2003). Stages of diversification. *American Economic Review*. 93 (1).
- IMF (2010). *Regional Economic Outlook. Sub-Saharan Africa: Back to High Growth?* Washington, D.C.
- IMF Independent Evaluation Office (2011). *IMF Performance in the Run-Up to the Financial and Economic Crisis: IMF Surveillance in 2004–07*. Washington, D.C. IMF.
- James H (2009). *The Creation and Destruction of Value: The Globalization Cycle*. Cambridge, Massachusetts. Harvard University Press.
- Jayadev A (2007). Capital account openness and the labour share of income. *Cambridge Journal of Economics*. 31 (3): 423–443.
- Jaumotte F, Lall S and Papageorgiou C (2008). Rising income inequality: Technology, or trade and financial globalization? IMF working paper WP/08/185.
- Johnson C (1982). *MITI and the Japanese Miracle*. Palo Alto. Stanford University Press.
- Johnson S, Kochhar K, Mitton T and Tamirisa N (2007). Malaysian capital controls: macroeconomics and institutions. In: *Capital Controls and Capital Flows in Emerging Economies: Policies, Practices and Consequences*: 529–574. National Bureau of Economic Research.
- Johnson S (2009). The quiet coup. *The Atlantic Magazine*. May.
- Kaplinsky R, Morris M and Readman J (2002). The globalization of product markets and immiserizing growth: Lessons from the South African furniture industry. *World Development*. 30: 1159–1172.
- Kedrosky P and Stangler D (2011). Financialization and its entrepreneurial consequences. Kauffman Foundation research series. March.
- Kenny C and Williams D (2001). What do we know about economic growth? Or, why don't we know very much? *World Development*. 29 (1).

- Khan A (2007). Growth, employment and poverty: An analysis of the vital nexus based on some recent UNDP and ILO/SIDA studies. UNDESA working paper no. 49. New York.
- Khan M (2009). Governance, growth and poverty reduction. UNDESA working paper no. 75. New York.
- Kindleberger C (1984). *Manias, Panics and Crashes*. New York. Basic Books.
- Kohli A (2004). *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Kozul-Wright R and Rayment P (2007). *The Resistible Rise of Market Fundamentalism*. London. Zed Press.
- Krippner G (2011). *Capitalizing on Crisis: Political Origins of the Rise of Finance*. Cambridge, Massachusetts. Harvard University Press.
- Krueger A (1990). Government failures in development. *Journal of Economic Perspectives*. 4 (3): 9–23.
- Krugman P (2011). Rule by rentiers. *New York Times*. 9 June.
- Krugman P and Obstfeld M (1997). *International Economics: Theory and Policy*. Reading, Massachusetts. Addison-Wesley.
- Krugman P and Wells R (2011). The busts keep getting bigger. *New York Review of Books*. 14 July.
- Kumhoff M and Ranciere R (2010). Inequality, leverage and crises. IMF working paper WP/10/268. November.
- Kwon H (1999). *The Welfare State in Korea: The Politics of Legitimation*. London. Macmillan.
- Lanchester K (2010). *Whoops: Why Everyone Owes Everyone and No One Can Pay*. London. Allen Lane.
- Lane PR and Milesi-Ferretti GM (2006). *The External Wealth of Nations Mark II: Revised and Extended Estimates of Foreign Assets and Liabilities, 1970–2004*. Institute for International Integration Studies discussion paper series, no. 126.
- Lazonick W (2011). Reforming the financialized business corporation. Mimeo. The Academic-Industry Research Network.
- Lewis A (1979). The slowing down of the engine of growth. Nobel lecture. Oslo. December.
- Lo D and Zhang Y (2010). Making sense of China's economic transformation. *Review of Radical Political Economics*. 43 (1).
- Lucas L (2003). Macroeconomic priorities. *American Economic Review*. 93 (1).
- Maddison A (2001). *The World Economy: A Millennial Perspective*. Paris. OECD.
- Milanovic B (2011). *The Haves and the Have Nots*. New York. Basic Books.
- Mishkin FS (2006). Financial stability and globalization: getting it right. In: Santiago Fernández de Lis and Fernando Restoy, eds. *Central Banks in the 21st Century*. Madrid. Bank of Spain: 215–253.
- Mkandawire T (2001). Thinking about developmental states in Africa. *Cambridge Journal of Economics*. 25 (3).

- Moene OK and Wallerstein M (2006). Social democracy as a development strategy. In: Bardhan P, Bowles S and Wallerstein M, eds. *Globalization and Egalitarian Redistribution*. Princeton. Princeton University Press.
- Mugrai R and Ravallion M (2005). Is a guaranteed living wage a good anti-poverty policy? World Bank Policy Research working paper no. 3640. Washington, D.C. World Bank.
- Myrdal G (1970). *The Challenge of World Poverty. A World Anti-Poverty Programme in Outline*. Harmondsworth, United Kingdom. Penguin Books.
- North D (2004). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Ocampo JA (2006). Regional financial cooperation: experiences and challenges. In: Ocampo JA, ed. *Regional Financial Cooperation*. Washington, D.C. Brookings Institute.
- Ocampo et al. (2009). *Growth and Policy in Developing Countries: A Structuralist Approach*. New York. Columbia University Press.
- OECD (2005). Trade and gender: issues and interactions. Trade Policy working paper no. 24 by Jane Korinek.
- Ohno K (2009). *The Middle-Income Trap: Implications for Industrialization Strategies in East Asia and Africa*. Hanoi, Viet Nam. GRIPS Development Forum.
- Omano E ed. (2010). *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa: Potentials and Challenges*. Cape Town. HSRC Press.
- Osterreich S (2007). Gender, trade and development: Labour market discrimination and North–South terms of trade. In: van Staveren et al., eds., *The Feminist Economics of Trade*. London. Routledge.
- Ostry S (2000). The Uruguay Round North–South grand bargain: implications for future negotiations. *The Political Economy of International Trade Law*. University of Minnesota. September.
- Panic M (1996). International economic integration and the changing role of national governments. In: Chang H-J and Rowthorn R, eds. *The Role of the State in Economic Change*. Oxford. Clarendon Press.
- Petri P (2010). The determinants of bilateral FDI: is Asia different? Mimeo. Brandeis University and East–West Centre. 24 March.
- Phillips K (2008). *Bad Money: Reckless Finance, Failed Politics and the Global Crisis of American Capitalism*. New York. Viking.
- Polanyi K (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston. Beacon Press.
- Prasad E, Rogoff K, Wei S-J and Kose A (2004). Financial globalization, growth and volatility in developing countries. NBER working paper no. 10942. National Bureau of Economic Research.
- Priewe J (2010). What went wrong? Alternative interpretations of the global financial crisis. In: Dullien S, Kotte D, Márquez A and Priewe J, eds. *The Financial and Economic Crisis of 2008–2009 and Developing Countries*. Geneva. UNCTAD.
- Rayment PBW (1983). Intra-industry specialization and the foreign trade of industrial countries. In: Frowen SF, ed. *Controlling Industrial Economies*. London. Macmillan.
- Reinhart C and Rogoff K (2011). A decade of debt. Centre for Economic Policy Research discussion paper series, no. 8310. London. CEPR.

- Rodrik D (1999). *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*. Washington, D.C. Overseas Development Council.
- Rodrik D (2007). *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*. Princeton. Princeton University Press.
- Rodrik D (2010). Diagnostics before prescription. *Journal of Economic Perspectives*. 24 (3), Summer: 33–44.
- Rodrik D (2011b). The future of economic convergence. Mimeo. Harvard University. August.
- Rogoff K (1999). International institutions for reducing global financial instability. *Journal of Economic Perspectives*. 13 (4), Autumn: 21–42.
- Ros J (2000). *Development Theory and the Economics of Growth*. Ann Arbor. University of Michigan Press.
- Singh A (1999). Savings, investment and the corporation in the East Asian miracle. In: Akyüz Y, ed. *East Asian Development – New Perspectives*. London. Frank Cass.
- Soros G (2008). *The New Paradigm for Financial Markets: The Credit Crisis of 2008 and What It Means*. Public Affairs.
- Stiglitz J (2002). *Globalization and Its Discontents*. London. Penguin Books.
- Stiglitz J et al. (2009). *Mismeasuring our Lives: Why GDP Doesn't Add Up*. New York. The New Press.
- Stockhammer E (2008). Some stylized facts on the finance-dominated accumulation regime. *Competition and Change*. 12 (2). June.
- Toye J and Toye R (2004). *The UN and Global Political Economy: Trade, Finance, and Development*. Bloomington. Indiana University Press.
- Tybout J (2000). Manufacturing firms in developing countries: How well do they do, and why? *Journal of Economic Literature*. 38. March.
- UNCTAD (2006). *Trade and Environment Review 2006*. United Nations publication. Sales no. E.05.II.D.27. New York and Geneva.
- UNCTAD (2008). Credit rating agencies and their potential impact on developing countries. UNCTAD discussion paper no. 186. UNCTAD/OSG/DP/2008/1.
- UNCTAD (2009). The role of South–South and triangular cooperation for sustainable agriculture development and food security in developing countries. TD/B/C.II/MEM.2/5.
- UNCTAD (2010a). Reconnecting the Millennium Development Goals to the development agenda: an UNCTAD perspective. TD/B/EX(49)/3.
- UNCTAD (2010b). Empowering MDG strategies through inclusive economic development. TD/B/EX(49)/CRP.2.
- UNCTAD (2010c). *Technology and Innovation Report 2010: Enhancing Food Security in Africa Through Science, Technology and Innovation*. United Nations publication. Sales no. E.09.II.D.22. New York and Geneva.
- UNCTAD (2011a). *Price Formation in Financialized Commodity Markets: The Role of Information*. United Nations publication. UNCTAD/GDS/2011/1. New York and Geneva.
- UNCTAD (2011b). *Regional Monetary Cooperation and Growth-Enhancing Policies: The New Challenges for Latin America and the Caribbean*. United Nations publication. UNCTAD/GDS/2010/1. New York and Geneva.

UNCTAD (2011c). *Technology and Innovation Report 2011: Powering Development with Renewable Energy Technologies*. United Nations publication. New York and Geneva.

UNESCAP (2008). *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2008: Sustaining Growth and Sharing Prosperity*. United Nations publication. Sales no. E.08.II.F.7. New York.

UNIFEM (2010). Unleashing the potential of women informal cross-border traders to transform intra-African trade. Factsheet.

UNRISD (2010). *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics*. United Nations publication. Geneva.

Van Treeck T (2008). Reconsidering the investment–profit nexus in finance-led economies: An ARDL-based approach. *Metroeconomica*. 59 (3).

Vartianen J (1995). The state and structural change: What can be learnt from successful late industrializers. In: Chang H-J and Rowthorn R, eds. *The Role of the State in Economic Change*. Oxford. Clarendon Press.

Voth HJ and Ponticelli J (2011). Austerity and anarchy: Budget cuts and social unrest in Europe, 1919–2009. CEPR discussion paper, series DP8513.

Wade R (2010). After the crisis: Industrial policy and the developmental state in low-income countries. *Journal of Global Policy*.

WIDER (2006). World distribution of household wealth. Helsinki.

Wilkinson R and Pickett K (2010). *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*. London. Penguin.

Winters LA (2004). Trade liberalization and economic performance: an overview. *Economic Journal*. 114 (493): F4–F21.

World Bank (2011). Gender-informing Aid for Trade: Entry points and initial lessons learned from the World Bank. Poverty Reduction and Economic Management Network. 62. July.

Wraith R and Simpkins E (1963). *Corruption in Developing Countries*. New York. W.W. Norton and Co.

Yu J-I (1999). Income distribution and growth in East Asia. In: Akyüz Y, ed. *East Asian Development – New Perspectives*. London. Frank Cass.