



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
4 juillet 2013
Français
Original: anglais

Conseil du commerce et du développement

Soixantième session

Genève, 16-27 septembre 2013

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

Débat de haut-niveau: Voir plus loin: la CNUCED et les nouveaux modèles de croissance pour le commerce et le développement

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

Plusieurs pays en développement sont devenus de nouveaux moteurs de la croissance économique mondiale. Cette «montée en puissance du Sud» s'est accompagnée d'un accroissement du commerce et des investissements entre les pays en développement. Cependant, une grande part de cette croissance demeure étroitement liée à l'évolution de la situation des pays développés. La période prolongée de faible croissance à laquelle les pays développés peuvent s'attendre oblige les décideurs à chercher d'autres voies. Au niveau international, il est nécessaire de reréglementer les activités financières et d'empêcher que les disciplines multilatérales et les accords bilatéraux d'investissement et de commerce n'empiètent davantage sur la marge d'action des pays en développement. Au niveau national, l'adoption de politiques macroéconomiques adaptées, ainsi que d'une politique industrielle et de mesures actives visant le marché du travail, peut contribuer à accroître le nombre d'emplois créés par la croissance ainsi qu'à augmenter la part des salaires, favorisant ainsi une croissance équitable. Les pays producteurs ont besoin de recevoir une part équitable de la rente tirée des ressources naturelles et devraient prendre, en matière d'épargne et d'investissement, des décisions qui aident à diversifier leur économie, notamment en développant les relations interentreprises. Des mesures internationales doivent aussi être prises afin de s'attaquer aux causes de l'instabilité excessive des prix des produits de base et pour en limiter les effets négatifs.

I. La nouvelle géographie de la croissance, de la production, du commerce et de la finance

1. L'économie mondiale a connu des changements considérables au cours de ces vingt dernières années. Plusieurs pays en développement sont devenus de nouveaux moteurs de la croissance économique mondiale. Cette nouvelle géographie mondiale de la croissance s'est accompagnée de transformations dans l'organisation mondiale de la production, ainsi que de nouvelles tendances dans le commerce, l'investissement, les flux financiers et l'innovation.

2. L'écart entre le taux de croissance moyen des pays en développement et celui des pays développés s'est considérablement élargi ces trente dernières années, passant d'environ 2,5 points de pourcentage dans les années 1990 à 4,5 points pendant les années de croissance mondiale accélérée entre 2004 et 2007, pour atteindre 5 points durant la période 2008-2012. Du fait de leur croissance plus rapide, les pays en développement, en tant que groupe, ont contribué à la croissance mondiale à hauteur d'environ un tiers dans les années 1990, contre près de 90 % au cours des cinq dernières années.

3. Cet essor économique n'a pas profité à tous les citoyens. Il est incontestable que les inégalités de revenu se sont rapidement creusées dans les pays développés au cours des trente dernières années. Ce phénomène s'explique en particulier par l'augmentation considérable de la part des très hauts revenus, conjuguée à l'affaiblissement de la part des revenus intermédiaires, les salaires et l'emploi des travailleurs à revenu moyen ayant diminué par rapport aux autres groupes. Dans les régions en développement, l'évolution de la répartition des revenus n'a pas été la même depuis l'entrée dans le nouveau millénaire. En Asie surtout, où les inégalités sont généralement moindres que dans les autres régions, ces écarts ont en effet augmenté depuis le début des années 1980: les disparités entre tous les groupes de revenu se sont accrues, ainsi que la part des très hauts revenus dans le revenu total. Ce creusement des inégalités s'est toutefois accompagné d'une croissance économique rapide. À l'opposé, en Amérique latine et dans certaines parties d'Afrique et d'Asie du Sud-Est, les inégalités de revenu se sont réduites au cours des dix dernières années. Cela s'est produit dans un contexte extérieur favorable marqué notamment par la hausse des prix internationaux des produits de base et par l'allègement du fardeau du service de la dette. Certains pays riches en ressources naturelles, en particulier en Amérique latine, ont réussi à traduire l'amélioration de leurs termes de l'échange en une large croissance des revenus dans tous les secteurs de l'économie à partir de 2002, d'où une réduction des écarts de revenu. Ils ont obtenu ce résultat en augmentant leurs recettes budgétaires et en appliquant des politiques industrielles et budgétaires ciblées, qui ont contribué à la création d'emplois de qualité en dehors du secteur des produits de base.

4. L'évolution différente, selon les pays, des inégalités de revenu au niveau national illustre la nécessité d'évaluer les inégalités au niveau mondial sur la base des écarts de revenu pondérés en fonction de la population enregistrés entre les pays et à l'intérieur de ceux-ci. En analysant les inégalités selon ce principe, il apparaît qu'en 2008, près des trois quarts des inégalités mondiales pouvaient être attribués aux écarts entre pays, le reste étant dû aux écarts nationaux. Une comparaison entre le revenu par habitant des 15 pays les plus riches et celui des 15 pays les plus pauvres au cours des dernières décennies confirme le creusement de cet écart: le ratio était de 44:1 dans les années 1980, de 52:1 dans les années 1990 et de 60:1 dans les années 2000. Cette tendance s'est toutefois inversée au cours de la dernière décennie, le ratio passant de 62,3:1 en 2000 à 55,8:1 en 2009¹.

¹ *Rapport sur le commerce et le développement*, 2012, CNUCED.

5. La croissance récente des pays en développement a reposé en grande partie sur des stratégies tournées vers l'exportation, principalement à destination des marchés des pays développés. Le partage croissant de la production au niveau mondial, organisé autour de chaînes de valeur mondiales, a joué un rôle important dans ce type de stratégie. L'intégration de la Chine dans l'économie mondiale a été l'un des aspects importants de cette évolution, ce pays étant devenu la première puissance manufacturière du monde: sa part dans la production manufacturière mondiale a été multipliée par six ces vingt dernières années. L'activité manufacturière occupe également une place plus importante dans de nombreux autres pays en développement, en particulier en Asie. *A contrario*, l'Afrique et quelques régions d'Amérique latine ont connu une désindustrialisation par rapport aux années 1980.

6. Cette évolution de la croissance mondiale et des modes de production s'est accompagnée d'une montée de la part des échanges Sud-Sud dans le commerce international. Les articles manufacturés échangés entre ces pays étaient en grande partie des intrants intermédiaires s'inscrivant dans le cadre du partage de la production au niveau mondial, alors que l'Afrique et certains pays d'Amérique latine ont accru leurs exportations de produits de base vers les pays d'Asie connaissant une industrialisation et une urbanisation rapides. L'accélération des échanges Sud-Sud s'est également accompagnée d'une augmentation des flux d'investissement étranger direct entre les pays en développement.

7. La part relative des pays en développement en tant que bénéficiaires de flux internationaux de capitaux a connu une évolution en dents de scie durant ces dernières décennies. Elle a augmenté entre 1976 et 1982, puis entre 1991 et 1996, avant de plonger subitement dans les deux cas. Elle a atteint un record pendant la période 2008-2011, dépassant en 2010-2011 le pourcentage enregistré avant la crise en Afrique, en Amérique latine ainsi qu'en Chine. La composition des flux de capitaux à destination des pays en développement a profondément changé, les fonds d'origine privée ayant dépassé les fonds publics. Les afflux massifs de capitaux étrangers continuent de poser problème aux pays en développement, non seulement parce qu'ils entraînent généralement une appréciation de leur monnaie et la création de bulles crédit au niveau national, mais aussi car ils ont souvent été suivis d'un reflux soudain qui les a parfois plongés dans une crise financière².

8. La diffusion mondiale des technologies de l'information et de la communication a facilité le transfert des connaissances et permis l'émergence de nouveaux lieux d'innovation. Les pays en développement ont augmenté de manière considérable leurs investissements dans le capital humain, ainsi que dans la science et la technologie. Certains ont connu une explosion du nombre de brevets déposés. Si les dépôts de brevets ne constituent en rien l'indicateur le plus parlant de l'innovation liée au développement dans bon nombre de marchés moins développés, ils restent néanmoins un point de repère. Un écart conséquent persiste avec les pays développés dans ces domaines. Pour faciliter la transformation structurelle et le progrès technologique, les pays doivent se doter des capacités intérieures qui permettront aux individus, aux entreprises et aux organisations d'apprendre³. Les gouvernements doivent donc s'efforcer d'adopter des politiques contribuant à accroître les possibilités d'apprentissage, en particulier dans les nouveaux secteurs où celles-ci sont nombreuses. Le secteur des logiciels en est un. En tant que technologie générique, le logiciel a de larges applications dans l'ensemble de l'économie et de la société. Le secteur se caractérise également par des obstacles relativement faibles à

² 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», document UNCTAD (XIII)/1 (2012).

³ *Rapport 2012 sur l'économie de l'information*, CNUCED.

l'entrée pour ce qui est des besoins en capitaux, et son importance devrait rester prépondérante à l'avenir.

9. Il n'en reste pas moins que les pays en développement connaissent une accélération de la demande intérieure, notamment de la consommation des ménages. Les entreprises nationales sont donc fortement incitées à participer à la création de nouveaux modes de commercialisation et de distribution ainsi qu'à la conception de produits innovants afin de faire jeu égal avec les entreprises des pays développés et de tirer parti de l'accélération de la demande sur leurs marchés nationaux. Cette évolution doit être soutenue par des investissements dynamiques et coordonnés dans plusieurs domaines tels que le capital humain ou les infrastructures, ainsi que dans les mécanismes d'apprentissage en collaboration et les incitations y relatives, afin de favoriser l'accumulation et la diffusion des connaissances et de promouvoir les changements structurels grâce à la spécialisation de la production dans les secteurs à productivité élevée. Même si un tel processus a été couronné de succès dans quelques pays d'Asie, il semble très difficile de le généraliser aux pays en développement à revenu intermédiaire en vue de leur permettre d'accéder aux marchés de biens à plus forte intensité technologique.

10. S'il était possible de surmonter ces difficultés et si les tendances actuelles devaient se maintenir, les pays en développement pourraient devenir des moteurs encore plus puissants de la croissance économique mondiale et poursuivre sur une voie distincte de celle des pays développés aux résultats peu satisfaisants. Cependant, la «montée en puissance du Sud», comme on l'a parfois dénommée, demeure en grande partie intimement liée à l'évolution de la situation économique des pays développés. Plusieurs pays ont par ailleurs pâti d'une mauvaise répartition du capital humain en faveur de secteurs à faibles qualifications et productivité, avec d'éventuelles incidences à long terme sur leur capacité d'adoption d'une stratégie de croissance fondée sur le savoir et l'innovation. Les avantages et désavantages des différents modèles de développement, ainsi que leurs éventuelles synergies, doivent être étudiés plus avant. La croissance rapide qu'ont connu les pays en développement avant la crise était fortement stimulée par le détachement des marchés financiers de l'économie réelle: la création de richesses avait ainsi été liée à l'accumulation rapide de dettes et à la montée des prix des actifs – et non pas à l'amélioration continue de la productivité et des revenus des travailleurs – et l'innovation s'était concentrée dans le domaine de l'ingénierie financière au lieu d'être consacrée au progrès technologique. Cette stratégie de croissance s'était révélée économiquement instable et socialement inéquitable. La croissance rapide enregistrée dans les pays en développement depuis le début de la crise économique et financière est à mettre en relation avec l'adoption par ces pays de plans de relance anticycliques d'envergure. Le récent ralentissement de la croissance dans les pays développés laisse à penser que les effets de ces plans s'estompent et soulève la question des autres voies qui s'offrent aux décideurs

II. Les priorités de développement pour l'après-crise

11. L'économie mondiale a gardé des séquelles de l'effondrement des marchés financier et immobilier des grands pays développés qui a provoqué la Grande Récession. Les ménages se sont fortement désendettés, soit par le remboursement de leurs dettes, avec les effets néfastes sur leurs dépenses de consommation que cela suppose, soit, souvent, par le défaut de paiement. Les plans de sauvetage financiers 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, faisant planer la menace d'une hausse du chômage et le spectre du protectionnisme. Les difficultés économiques de ces pays rejailissent sur les pays en développement et les pays en transition, qui pâtissent de la baisse de la demande frappant leurs exportations,

de l'instabilité accrue des flux de capitaux et des prix des produits de base ainsi que de la réduction de l'aide au développement.

12. Juste après le début de la Grande Récession, des politiques monétaires et budgétaires anticycliques et expansionnistes ont été mises en œuvre dans les grands pays développés, notamment aux États-Unis. Il ne fait aucun doute que les politiques de relance ne pourront pas durer éternellement. Le choix du moment, du rythme et du mode de retrait des mesures adoptées face à la crise dépendra de la situation économique et de la santé du système financier. Toutefois, les dirigeants de certains pays, craignant à l'excès d'aller à l'encontre des incitations privées, de nuire à la stabilité des prix et de favoriser les déséquilibres financiers et budgétaires, conséquences selon eux d'une politique de relance qui perdure, ont pris des mesures d'assainissement budgétaire sans attendre une reprise viable. Le risque est d'entrer dans une spirale de baisse de la croissance, de l'investissement et de la demande sans nécessairement résoudre le problème de l'endettement excessif.

13. Il est probable que cet environnement économique difficile perdure pendant encore de nombreuses années. Pour en contrer les effets négatifs sur les pays en développement, il est nécessaire de mettre en œuvre, aux niveaux national et international, une série de mesures et de réformes institutionnelles visant à améliorer les conditions de vie dans ces pays, à renforcer leur résilience face aux chocs extérieurs (notamment par l'accumulation de réserves et des restrictions aux mouvements de capitaux) et les aider à s'intégrer de façon équilibrée dans l'économie mondiale. Au niveau international, il est crucial de réglementer les activités financières et d'empêcher que les disciplines multilatérales et les accords bilatéraux de commerce et d'investissement n'empiètent davantage sur la marge d'action des pays en développement. Celle-ci demeure en effet nécessaire pour améliorer les capacités de production nationales et favoriser une croissance équitable.

14. Il est essentiel que la croissance crée davantage d'emplois et que la part des salaires augmente pour garantir une croissance équitable. 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. Toutefois, 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. À cet égard, dans de nombreux pays en développement ou en transition, la part des salaires dans le revenu national a tendance à diminuer depuis le début des années 1980. Ce phénomène est en grande partie dû aux stratégies de croissance axées sur l'exportation adoptées presque partout dans le monde dans les années 1980 et 1990. Les entreprises privées des pays en développement et les pays en transition ont ainsi été conduites à prendre des décisions sur les salaires et l'emploi par rapport à la demande extérieure et à la concurrence sur les marchés internationaux. La baisse de la part des salaires a été accentuée par d'autres facteurs tels que les avancées technologiques, la mondialisation des échanges, la financiarisation et la diminution du taux de syndicalisation, qui ont tous contribué à l'érosion du pouvoir de négociation des salariés.

15. L'adoption de politiques macroéconomiques plus adaptées et de mesures actives visant le marché du travail peut aider à mieux faire face aux menaces pesant sur l'emploi. Des mesures en matière de revenu et d'emploi, telles que la mise en place d'un salaire minimum légal et la création d'emplois publics, ainsi que des stratégies visant à améliorer la viabilité de la production à petite échelle, notamment dans l'agriculture, peuvent y contribuer. Toute une panoplie de mesures peut également être mise en place pour accroître l'efficacité du marché du travail, y compris dans les pays les plus pauvres: des paiements de transfert aux mécanismes de microfinancement, en passant par les programmes de travaux publics. Dans les pays en développement où le secteur informel est important et où les paysans pratiquent une agriculture de subsistance, il convient de s'efforcer de supprimer les obstacles à l'entrée dans le circuit économique classique. Il peut

s'agir d'obstacles techniques, ayant trait notamment au développement des entreprises et aux infrastructures de base, ou réglementaires, tels que les droits de propriété, les droits fonciers ou la difficulté d'accéder aux services financiers. Sur le plan industriel, il est possible de favoriser la création de relations interentreprises en aval du secteur de l'exploitation des ressources naturelles et dans les activités connexes, notamment dans l'exploitation minière à petite échelle et le commerce de détail de produits énergétiques.

III. La politique industrielle

16. Le développement industriel reste une priorité pour de nombreux pays en développement car il permet d'accroître la productivité et les revenus et de tirer le meilleur parti des échanges internationaux. Il faut toutefois adopter une approche sectorielle plus large, en privilégiant notamment le secteur primaire dans beaucoup de pays les moins avancés, afin de veiller à ce que les mesures de diversification économique soient compatibles avec la création d'emplois, la sécurité alimentaire et énergétique ainsi que l'efficacité de la lutte contre les changements climatiques.

17. La question du rôle de la politique industrielle dans le développement économique a ressurgi au cours des dernières années. L'un des facteurs ayant contribué à la réouverture de ce débat a été la prise de conscience, au cours des dix dernières années, que le consensus de Washington, qui ne laissait aucune place à la politique industrielle, n'avait pas produit les effets escomptés. Les pays en développement ainsi que certains pays développés ont donc commencé à chercher d'autres stratégies de développement. Cette recherche s'accompagne d'une redécouverte des idées classiques sur le développement économique, notamment la reconnaissance de l'importance que revêtent la demande intérieure et la structure sectorielle de l'économie pour l'établissement de relations interentreprises et la hausse de la productivité. Cette nouvelle tendance a été favorisée par la crise économique et financière, qui a avivé le débat sur les dysfonctionnements des marchés et la nécessité d'avoir des institutions et des règles qui les régissent. Par ailleurs, les nombreux éléments dont on dispose sur le cadre institutionnel et directif à l'origine des expériences réussies en matière de développement sont de plus en plus difficiles à ignorer et à écarter. Les décideurs ont ainsi eu la possibilité et la volonté d'expérimenter et de rechercher des solutions locales, dont beaucoup reposent en grande partie sur la politique industrielle, comme en Afrique du Sud, au Brésil et en Chine. La prise en compte de nouveaux problèmes qui font obstacle au développement, notamment la question de la sécurité énergétique à l'heure des changements climatiques ou celle de la sécurité alimentaire, est un facteur important du regain d'intérêt que suscite le lien entre la politique industrielle et la politique d'innovation⁴.

18. Il est probable que la politique industrielle mise en œuvre pour résoudre les difficultés économiques de l'après-crise diffère d'un groupe de pays à l'autre. Tous les pays ont cependant pris conscience que compte tenu de la division internationale du travail, les connaissances, le savoir-faire et les capacités technologiques sont de plus en plus cruciaux. C'est en développant des activités dans lesquelles leur savoir-faire et leurs compétences leur permettent de récolter les fruits de l'innovation que les pays peuvent augmenter les revenus et améliorer le bien-être de leur population.

19. Des pays développés tels que les États-Unis ou la France ont mis en œuvre une politique visant à préserver l'activité manufacturière sur leur territoire ou à rapatrier des activités délocalisées. Les pays riches en ressources devront investir dans de nouvelles activités et encourager la diversification de la production et des exportations. Les pays économiquement intégrés dans les chaînes d'approvisionnement mondiales mettront en

⁴ Voir *Rapport 2011 sur la technologie et l'innovation*, chap. 3 et 5, CNUCED.

œuvre une politique industrielle visant à redéfinir leurs liens avec l'économie mondiale et à progresser dans la chaîne de valeur. Les pays en développement et les pays en transition misant sur l'exportation de biens manufacturés vers les pays développés devront compter davantage sur la demande intérieure pour leur croissance. Ils devront également mettre en œuvre une politique industrielle visant à adapter la structure sectorielle de leur production à celle de leur demande intérieure. Bien entendu, les stratégies de croissance axées sur la demande intérieure et la production de biens destinés aux marchés locaux ne signifient pas l'exclusion des entreprises étrangères susceptibles de contribuer au renforcement nécessaire des capacités de production et d'innovation.

20. Afin que les politiques mises en œuvre aux niveaux national et international soient davantage favorables au développement, le partenariat mondial pour le développement doit être redéfini. Il faut relancer la coopération Nord-Sud, mais en prenant en compte le plus grand poids des pays en développement dans l'économie mondiale, ce qui ne consiste pas seulement à ajouter une chaise à la table pour leur donner davantage la parole. Il faudrait plutôt redéfinir la liste des priorités pour y inscrire la refondation du cadre réglementaire et institutionnel qui restreint la marge d'action des pays dont le développement est tardif. Les pays en développement devraient aussi s'attacher à approfondir le plus possible la coopération Sud-Sud ainsi que la coopération régionale entre eux. L'idée selon laquelle les relations Sud-Sud sont généralement fondées sur l'équité et l'intérêt mutuel revêtira alors une importance particulière.

IV. Renforcer le rôle des produits de base dans le développement national

21. Dans la plupart des pays en développement producteurs, le secteur des produits de base est une source importante d'emplois, et de devises (revenus et recettes publiques). La hausse des prix des produits de base qui a commencé en 2002, dont l'ampleur et la durée sont considérées comme inédites, est l'occasion pour les pays en développement tournés vers l'exportation de produits de base d'utiliser ces revenus exceptionnels pour entrer dans une croissance durable. Toutefois, pour réaliser cet objectif, ces pays doivent recevoir une plus grande part de cette manne et investir dans la diversification de leur économie. Ils pourront ainsi s'engager sur la voie d'un développement autonome qui contribue davantage à la création d'emplois et à l'augmentation des revenus ainsi qu'à la réduction du taux de pauvreté.

22. Cependant, ce processus continue de se heurter à des obstacles majeurs, notamment la répartition inégale de la rente provenant des ressources naturelles, la forte instabilité des prix des produits de base ainsi que l'insécurité alimentaire et énergétique. Sans mesure adaptée, une amélioration sensible des termes de l'échange des pays en développement pourrait accroître leur dépendance à l'égard des produits de base. Leur avantage comparatif serait en effet renforcé et des ressources supplémentaires seraient affectées à l'exportation des produits de base au détriment d'autres activités importantes. Dans ce contexte, les décisions prises à moyen terme en matière d'épargne et d'investissement deviennent essentielles à l'élaboration d'une politique de développement favorable à la création de liens entre le secteur des produits de base et d'autres secteurs connexes de l'industrie manufacturière et des services.

23. La manière dont ces opportunités seront saisies dépendra de la réaction des principales parties prenantes des secteurs public et privé, en particulier l'État. Tous ces acteurs doivent, de manière concertée, s'efforcer de privilégier la création de liens de production dans ces pays afin de créer de nouvelles activités liées aux produits de base telles que la transformation en aval. Cela permettrait également de développer le commerce intérieur et de nouveaux secteurs économiques, notamment l'industrie manufacturière.

Par ailleurs, les dirigeants doivent porter une plus grande attention à l'approfondissement et au renforcement des relations interentreprises en amont (fourniture d'intrants dans le secteur des produits de base) grâce aux revenus exceptionnels provenant de l'exportation des produits de base. Dans l'industrie extractive, où la répartition des revenus entre les pays d'accueil et les entreprises transnationales est très inégale, (re)négocier les contrats afin d'obtenir un partage des revenus plus équitable pour ces pays pourrait être une première étape qui permettrait de financer la diversification et le renforcement des capacités de production.

24. Au niveau international, il faudrait procéder à une étude plus approfondie des causes de l'instabilité des prix des produits de base et prendre des mesures coordonnées visant à les atténuer autant que possible.
