



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

Distr.
GÉNÉRALE

TD/398
12 mai 2004

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

Onzième session
São Paulo, 13-18 juin 2004

**COMMERCE ET PAUVRETÉ:
UNE PERSPECTIVE DÉVELOPPEMENTALE**

Note thématique établie par le secrétariat de la CNUCED

Résumé

L'argument qui veut que le commerce et les politiques commerciales exercent des effets considérables sur la marche des économies, y compris sur la réduction de la pauvreté, est au cœur de la controverse depuis que déferle la vague actuelle de mondialisation. Tandis que nombre d'économistes et d'institutions financières internationales prétendent que le libre-échange et l'ouverture des marchés des capitaux sont la clef de la réussite économique et de la réduction de la pauvreté, d'autres économistes, de nombreuses organisations non gouvernementales et les mouvements altermondialistes soutiennent quant à eux que, si elle n'est pas liée à des objectifs sociaux plus ambitieux, la libéralisation du commerce et des marchés financiers peut être facteur d'inégalités et de pauvreté. Comme ni les uns ni les autres ne plaident pour l'autarcie, le désaccord porte sur la manière d'exploiter les perspectives offertes par la mondialisation: les tenants de l'orthodoxie défendent le libre-échange, la mobilité des capitaux et, plus récemment, une foule d'autres politiques visant principalement à améliorer la qualité au plan institutionnel, tandis que les autres appellent à une intégration mieux structurée ou mieux gérée.

Or la corrélation entre commerce et pauvreté n'est, dans la pratique, ni simple ni automatique. La CNUCED défend l'idée selon laquelle, pour que cette corrélation soit réelle et positive, les politiques nationales et internationales doivent s'enraciner dans une approche du commerce international axée sur le développement plutôt que de pratiquer une approche du développement axée sur le commerce. Rechercher exclusivement l'intégration du commerce en se fondant sur l'hypothèse que la pauvreté recule devant des échanges accrus plutôt que sous l'effet d'un développement renforcé a bien des chances de ne pas donner les résultats visés. À l'inverse, c'est dans une perspective développementale qu'il faut aborder la corrélation entre commerce et pauvreté.

Cette approche développementale repose sur deux principes, à savoir que a) la variabilité des taux de croissance explique de manière déterminante la variabilité du recul de la pauvreté selon les régions et selon les pays, et que b) les effets des politiques commerciales sur la croissance se traduisent dans les corrélations entre les échanges et l'accumulation de capital physique, humain et organisationnel, sans perdre de vue l'innovation.

Comme il a été observé dans le Consensus de Monterrey, les efforts de réforme économique des pays en développement doivent être appuyés par les politiques des pays développés et par la communauté internationale dans son ensemble pour que l'on avance en direction de l'objectif de réduire la pauvreté de moitié. Les pays industriels portent une responsabilité particulière à cet égard, car les obstacles qu'ils dressent à l'importation continuent de faire tort aux exportations des pays en développement. De surcroît, malgré quelques augmentations récentes, l'aide publique au développement et l'effacement de la dette demeurent à des niveaux bien inférieurs à ceux dont il serait besoin.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
A. Introduction	3
B. Le commerce, la libéralisation du commerce et la pauvreté: où en sommes-nous?	4
C. Les limitations de l'analyse classique des corrélations entre commerce et pauvreté	4
D. Une approche développementale des corrélations entre commerce et pauvreté	5
E. Quelle politique pour donner suite à l'approche développementale?	11
F. Conclusions	16

A. INTRODUCTION

«Des richesses se créent, mais trop de pays et trop de gens n'en profitent pas, et n'ont pas voix au chapitre pour infléchir le processus. Vue par une grande majorité des femmes et des hommes, la mondialisation ne répond nullement aux aspirations simples et légitimes à avoir un travail décent et à pouvoir préparer à leurs enfants un avenir meilleur.»

Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation – Pour une mondialisation équitable

«Les pays pauvres qui ont libéralisé leur économie manifestent des résultats impressionnants, tandis que ceux qui ne l'ont pas fait restent enfermés dans la misère. C'est pourquoi si nous voulons un monde meilleur il faut plus de capitalisme et de mondialisation, et non pas l'inverse.»

Johan Norberg, Défense du capitalisme mondial

«En concluant que l'ouverture tend à stimuler la croissance, nous estimons que si les pays pauvres s'ouvraient davantage, la pauvreté reculerait.»

Andrew Berg et Anne O. Krueger, Commerce, croissance et pauvreté: Aperçu sélectif

1. La controverse relative aux effets réducteurs de pauvreté de l'ouverture du commerce, après avoir balancé entre le «tout bon» et le «tout mauvais», paraît se stabiliser dans une appréciation plus nuancée et qui veut que «ce soit un bien si les politiques complémentaires requises sont adoptées». Il importe donc de prendre du recul et de se poser les questions suivantes:

a) Est-il avisé de restreindre l'examen de la problématique du commerce et de la pauvreté à la seule analyse des effets de la libéralisation du commerce sur la pauvreté?

b) Sera-t-il possible d'identifier les politiques les plus efficaces pour associer le commerce international à la réduction de la pauvreté si l'on bride l'analyse de cette manière?

2. La présente note se fonde sur l'opinion qu'il faut répondre non aux deux questions qui précèdent, et qu'il faut analyser dans une perspective plus ouverte les corrélations entre le commerce et la pauvreté¹. Nous donnons ici un aperçu du débat actuel sur le commerce et la pauvreté (sect. B) et mettons en évidence les limitations que présente l'approche courante (sect. C). Dans la section D, nous mettons en évidence les principaux éléments constitutifs de l'approche développementale de la corrélation entre commerce et pauvreté, et nous résumons le protocole d'analyse qui est appliqué ici. Dans la section E sont décrites les incidences politiques de l'approche développementale, aux niveaux tant national qu'international.

¹ La présente note, si elle puise dans les travaux de la CNUCED de manière générale, et en particulier dans diverses livraisons du *Rapport sur le commerce et le développement*, est essentiellement étayée par le cadre analytique qui est présenté dans le *Rapport sur les pays les moins avancés, 2004*.

La conclusion récapitule les principaux points et met en lumière les questions ou domaines auxquels il faut donc s'attacher pour faire avancer la réflexion sur le commerce et la pauvreté.

B. LE COMMERCE, LA LIBÉRALISATION DU COMMERCE ET LA PAUVRETÉ: OÙ EN SOMMES-NOUS?

3. Depuis le basculement fondamental de la politique économique vers la fin des années 70, la libéralisation du commerce est présentée comme la source principale de convergence du revenu entre les pays et comme un facteur déterminant de toute stratégie de développement. Cette perspective se fonde sur l'attente que la réaffectation des ressources en fonction de l'avantage comparatif engendrera des gains de productivité et des avantages sociaux significatifs. Or, les gains de productivité, une fois obtenus, ne se répètent guère. Ce qui compte, dans une perspective développementale, est de savoir si une intégration plus étroite et la croissance plus rapide des importations et des exportations permettent aux pays en développement de rattraper les pays industrialisés, et aux pauvres de rattraper les riches. Cette orientation des politiques, maintes fois préconisée, n'a pas répondu aux attentes; plusieurs tendances suggèrent au contraire que les économies nationales se polarisent plutôt qu'elles ne se rapprochent pour croître.

4. Jusqu'à il y a cinq ans, la plupart des analyses de la pauvreté se fondaient principalement sur le rôle des facteurs nationaux en tant que causes de pauvreté et ignoraient de façon générale l'influence des relations économiques internationales sur cette pauvreté. Ces toutes dernières années, la volonté d'atteindre les Objectifs de développement du Millénaire, combinée avec les pressions résultant de la perception des conséquences sociales négatives de la mondialisation, a contribué à faire admettre la nécessité d'une analyse plus globale des corrélations entre la libéralisation du commerce et la pauvreté.

5. Au demeurant, le risque que présente la focalisation de l'analyse de la pauvreté sur les effets de la libéralisation du commerce est de «créer des attentes irréalistes au sujet de ce que pourrait réaliser à elle seule une politique commerciale» (Rodrik 1992: 103) et, en particulier, la libéralisation des échanges. Car en fait, concrètement, le développement – à savoir le processus à long terme par lequel croissent les revenus, les capacités productives et la liberté des gens – est le facteur déterminant d'une réduction durable de la pauvreté. Quand bien même l'intégration du commerce peut jouer un rôle important dans le processus de développement, et tandis que la libéralisation des échanges occupe une place éminente dans le débat politique récent, il serait erroné de croire que la libéralisation du commerce et son intégration accrue, telles que mesurées par le ratio du commerce dans le revenu national, puissent être une fin en soi et pour soi, plutôt qu'un moyen de concrétiser le développement.

6. C'est pourquoi, afin de mieux servir l'objectif de réduction de la pauvreté, notre analyse doit abandonner le point de vue étroit de la corrélation entre libéralisation du commerce et pauvreté pour observer les corrélations entre commerce et pauvreté dans une perspective développementale.

C. LES LIMITATIONS DE L'ANALYSE CLASSIQUE DES CORRÉLATIONS ENTRE COMMERCE ET PAUVRETÉ

7. Le débat sur le commerce et la pauvreté a progressé sous l'effet des utiles contributions apportées par les tenants comme par les opposants rassemblés pour débattre des effets

économiques de l'ouverture du commerce, qui ont par ailleurs aussi ouvert d'importantes perspectives politiques. Néanmoins l'approche couramment admise et pratiquée souffre de limitations, en ceci qu'elle présente les caractéristiques ci-après:

- Elle se focalise sur les politiques commerciales et la pauvreté avant d'avoir examiné les relations entre commerce et pauvreté;
- Elle prend la libéralisation du commerce comme allant de soi et examine ensuite seulement comment rendre les objectifs de réduction de la pauvreté compatibles avec celle-ci, plutôt que de mettre l'accent sur la réduction de la pauvreté puis de se demander comment la libéralisation du commerce pourrait y contribuer;
- Elle s'axe sur l'«ouverture»² de l'économie, même si le commerce, au-delà de son état d'«ouverture», présente d'autres aspects importants dans la perspective de la réduction de la pauvreté; enfin
- Elle ne donne qu'une image partielle des effets indirects que peuvent avoir sur la pauvreté les changements de niveau et de structure des échanges d'un pays, ainsi que la dynamique de ces changements dans la longue durée.

8. Bref, si l'approche actuelle peut permettre d'une certaine manière de comprendre le problème de l'atténuation de la pauvreté tandis que s'opèrent des réformes dans le sens d'une libéralisation, les effets les plus notables du commerce sur la pauvreté s'exerceront vraisemblablement de manière indirecte et par le truchement des effets à long terme d'une croissance économique soutenue et du développement. Cette approche manque néanmoins à expliquer comment atteindre l'objectif fixé par la communauté internationale, consistant à réduire de moitié de manière durable l'incidence de la pauvreté.

D. UNE APPROCHE DÉVELOPPEMENTALE DES CORRÉLATIONS ENTRE COMMERCE ET PAUVRETÉ

Les éléments constitutifs d'une approche développementale

9. Ce qui distingue l'approche développementale de la problématique du commerce et de la pauvreté est qu'elle prend pour point de départ l'analyse de la manière dont le développement se produit, plutôt que l'analyse de la manière dont se font les échanges, en examinant le rôle du commerce au sein des processus de développement et en évaluant les effets du commerce sur la pauvreté dans cette perspective. Elle a pour avantage de pouvoir s'appuyer sur les analyses et les recherches existantes dans le domaine des politiques qui prennent pour objet le commerce international dans une perspective de développement.

10. L'approche développementale de cette problématique que nous proposons ici se caractérise par sept éléments fondamentaux:

² Ce terme donne lieu à une confusion sémantique considérable, car il est utilisé pour décrire aussi bien le niveau d'intégration commerciale d'une économie (mesuré par le ratio des importations et exportations dans le PIB) que le niveau des restrictions au commerce (obstacles tarifaires et non tarifaires).

a) La problématique du commerce et de la pauvreté ne saurait être réduite à la question des effets de la libéralisation du commerce sur la pauvreté;

b) La variabilité des taux de croissance explique une bonne partie des disparités entre régions et pays pour ce qui est de la réduction de la pauvreté. Les effets des politiques commerciales sur la croissance s'exercent dans les corrélations entre le commerce et l'accumulation de capital physique, humain et organisationnel, ainsi que dans l'innovation. C'est ainsi que la pauvreté recule durablement sous l'effet du développement efficace et de l'utilisation efficiente des capacités productives qui font que la population en âge de travailler trouve à s'employer plus pleinement et plus productivement;

c) Le commerce international peut faciliter ce processus, y faire obstacle ou l'infléchir;

d) La relation entre commerce et pauvreté varie en fonction de la composition des échanges internationaux du pays;

e) La relation entre commerce et pauvreté varie en fonction du niveau de développement du pays, ainsi que de la structure de son économie;

f) La relation entre commerce et pauvreté est aussi fonction de l'interdépendance entre le commerce d'une part et les flux financiers et investissements internationaux, l'endettement, et les transferts de technologie d'autre part;

g) Le développement soutenu et la réduction de la pauvreté sont des forces motrices d'importance pour développer le commerce international;

Le cadre analytique primaire

11. Le cadre analytique primaire dans lequel s'inscrit l'approche développementale des corrélations entre commerce et pauvreté s'articule sur trois axes: le commerce international, le développement et l'utilisation des capacités productives, et la pauvreté. Cette dernière se définit de manière pluridimensionnelle pour inclure bas revenus et bas niveaux de consommation, déficit de développement humain, vulnérabilité, notamment insécurité alimentaire, et disponibilité insuffisante d'activités génératrices de revenus et de services sociaux. Il faut donc distinguer des corrélations directes et indirectes entre le commerce et la pauvreté. Le commerce a une incidence directe sur la pauvreté en ceci qu'il détermine le coût de la vie, la disponibilité d'emplois et de revenus salariaux, en même temps qu'il détermine les recettes de l'État, et une incidence indirecte par ses effets sur le développement et l'utilisation des capacités productives. Si les corrélations directes permettent d'atténuer la pauvreté dans le court terme, les corrélations indirectes sont déterminantes pour une réduction durable de la pauvreté dans la plupart des pays en développement.

12. Le développement des capacités productives fait intervenir trois processus essentiels: accumulation de capital physique, humain et organisationnel; transformation structurelle; et progrès technologique.

13. L'investissement dans l'acquisition de stocks toujours accrus de diverses formes de capital est l'élément fondamental pour l'accroissement de la capacité productive. Le processus d'accumulation de capital suppose d'investir dans des outils de production matériels, mais aussi

dans la santé et les compétences humaines en même temps que dans l'amélioration des cadres institutionnels. Le développement des capacités humaines fait partie intégrante du développement des capacités productives. L'élaboration de dispositions institutionnelles pour transformer les ressources naturelles et les productions de l'esprit en biens marchands (par exemple en modifiant le régime des droits de propriété intellectuelle), et l'expansion du capital social et organisationnel qui sous-tend l'activité économique (par exemple avec la création d'entreprises commerciales) sont aussi des facteurs importants.

14. L'accumulation de capital peut contribuer à accroître le revenu par habitant et le niveau de vie dans une économie tout simplement en permettant d'utiliser plus pleinement une main-d'œuvre et des ressources naturelles sous-utilisées, sans modifier le degré d'efficacité d'utilisation des ressources. Mais le succès économique dans la longue durée, quant à lui, est fonction de gains durables et soutenus de productivité.

15. Historiquement, le processus de réduction durable de la pauvreté s'est accompagné à la fois de changements structurels de la production et de l'emploi sous l'effet de déplacements de l'activité économique entre l'agriculture, l'industrie et les services, et du passage à des activités présentant une valeur ajoutée toujours plus grande à l'intérieur de chacun des secteurs avec l'introduction de nouveaux procédés et de nouveaux produits.

16. Or le niveau de développement des capacités productives agit toujours comme une contrainte sur les biens et les services dont un pays peut faire commerce avec efficacité, ainsi que sur l'échelle de ce commerce. Mais le commerce international exerce un rôle essentiel en appuyant le développement efficace et la pleine utilisation des capacités productives. Ce phénomène s'exerce à la fois par les exportations et par les importations, et peut emprunter différentes voies. Le principal argument traditionnel à l'appui d'une corrélation positive entre l'intégration du commerce et la croissance économique consiste à associer une plus grande ouverture et une concurrence plus ouverte sur les marchés internationaux à une efficacité renforcée à la fois sous l'effet d'une meilleure affectation des ressources dans le champ économique et sous l'effet des pressions concurrentielles et d'une meilleure utilisation des ressources à l'échelon des entreprises. La croissance des exportations peut aussi permettre d'utiliser plus pleinement les capacités et de disposer de moyens d'écoulement des excédents si la demande extérieure permet de mettre à contribution une main-d'œuvre et des ressources naturelles jusque-là laissées en jachère faute d'une demande intérieure suffisante. Vu la dépendance de la majorité des pays en développement vis-à-vis de technologies étrangères incorporées dans les biens d'équipement importés, le processus de développement sera gravement compromis si le financement des importations constitue une contrainte majeure parce que les recettes d'exportation correspondantes font défaut. Cela signifie que la nécessité de dépasser les contraintes de balance des paiements est le facteur déterminant qui motive l'activité des pays en développement à l'exportation.

17. C'est pourquoi le rôle de l'intégration commerciale dans la croissance économique est particulièrement important dans la perspective de la génération de recettes d'exportation pour financer des importations, qui à leur tour sont nécessaires pour le démarrage industriel, tandis que les gains correspondant à une efficacité accrue, à des économies d'échelle proportionnelles à l'élargissement des marchés, ou les retombées des gains de productivité peuvent représenter des facteurs additionnels de croissance. Ainsi le commerce peut permettre une utilisation plus efficace des ressources du pays en autorisant l'importation de biens et de services qui, s'ils

étaient produits localement, reviendraient plus chers. Il permet de lever la contrainte de la balance des paiements quand c'est elle qui bride la croissance économique. Il permet aussi de mieux rentabiliser les investissements en réduisant les coûts de production ou en permettant des économies d'échelle. L'exposition à la concurrence sur la scène internationale peut avoir un effet dynamisant et engendrer une plus grande efficacité. Exportations et importations peuvent aussi être liées à l'acquisition de technologies³.

18. Le fait qu'il importe de s'écarter de la structure dans laquelle l'agriculture a une part prépondérante dans la production et dans l'emploi et de se doter d'une base industrielle nationale tient au potentiel de forte productivité et d'accroissement du revenu que présente l'industrie. Ce potentiel découle, côté offre, d'une prédisposition aux économies d'échelle, à la spécialisation et à l'apprentissage, et côté demande, de conditions favorables en ce qui concerne le marché et les prix. En outre, certains secteurs industriels peuvent avoir des corrélations amont et aval d'une ampleur considérable avec le reste de l'économie. Les expériences réussies de développement illustrent la relation étroite qui associe les taux de croissance de l'industrialisation et la productivité, ainsi que l'accélération de la croissance et le déplacement de la main-d'œuvre d'un secteur primaire faiblement productif vers un secteur secondaire plus productif.

19. Bien que les changements de la structure de l'activité économique traduisent en général des forces sous-jacentes communes, il existe néanmoins un potentiel considérable de diversité d'un pays à l'autre pour ce qui est de la chronologie et de la portée de ces changements en fonction de la nature et de la composition de l'investissement (tant en machines et matériels que pour ce qui est des infrastructures humaines et physiques), de la dotation en ressources, du volume et du lieu. Le commerce étranger exerce aussi une influence importante sur l'évolution de la structure économique, dans la mesure où il peut contribuer à lever les contraintes intérieures aussi bien de l'offre que de la demande qui freinent l'industrialisation et la croissance. Toutefois, comme dans le cas de l'investissement, la mesure dans laquelle le commerce permet de déboucher sur un processus d'industrialisation plus ou moins dynamique et vertueux restera pour une bonne part affaire de choix et d'interventions de caractère politique.

Variabilité des corrélations entre commerce et pauvreté dans les pays en développement

20. Les pays en développement manifestent une grande diversité pour ce qui est des corrélations entre le commerce international, les capacités productives et la pauvreté. Le commerce international peut faciliter ou freiner le processus de développement des forces productives et aussi infléchir la relation de cause à effet entre le développement productif et la réduction de la pauvreté. Les trois dimensions de cette variabilité sont les suivantes: composition du commerce; niveau de développement et structure de la production; et interdépendance entre le commerce et les autres relations économiques internationales.

³ Ces différentes voies sont enracinées dans autant de théories relatives aux bénéfices du commerce.

La composition du commerce

21. La composition du commerce est tout aussi importante pour la nature des corrélations entre commerce et pauvreté qu'elle l'est pour ce qui est du niveau des échanges. Cela vaut aussi bien pour les exportations que pour les importations.

22. En ce qui concerne les exportations, le déplacement de l'activité économique en état de dépendance vis-à-vis des exportations de produits primaires vers le secteur manufacturier a souvent été recommandé pour échapper à la dégradation des termes de l'échange qui grève la croissance à longue échéance de nombreux pays en développement. Les produits manufacturés comptent désormais pour environ 70 % dans les exportations des pays en développement. Toutefois ce qu'un pays peut effectivement gagner de ses activités commerciales dépend de l'offre mondiale de produits exportables en regard de la demande. Un effort simultané à l'exportation de produits manufacturés par les pays en développement, en particulier dans la catégorie des produits à forte intensité de main-d'œuvre, peut provoquer un problème pervers de composition – à savoir que si un petit pays en développement peut notablement accroître ses exportations sans pour autant saturer le marché ou faire baisser trop sensiblement les prix des produits concernés, cela n'est plus vrai pour les pays en développement dans leur ensemble, ou pour de grands pays comme la Chine ou l'Inde. Un accroissement rapide des exportations de produits à forte intensité de main-d'œuvre s'accompagne du risque que les termes de l'échange se dégradent dans une proportion telle que les avantages d'un accroissement supplémentaire du volume des exportations pourraient être moins grands que les pertes résultant de l'abaissement des prix à l'exportation, ce qui revient à une «croissance paupérisante». La surabondance potentielle de produits manufacturés en provenance de pays en développement sur les marchés, et les politiques susceptibles d'y répondre sont devenus des sujets de réflexion importants pour la définition de politiques de développement cohérentes compte tenu d'un environnement caractérisé par le caractère mondial du commerce. En ce qui concerne les importations, assurer une croissance économique durable conduira à une dépendance accrue vis-à-vis des importations de biens d'équipement et de biens intermédiaires. Il faudra, pour pouvoir l'assumer, bénéficier d'une croissance rapide des recettes d'exportation et d'une croissance régulière des capacités d'exporter.

23. Pourtant, il pourra être particulièrement difficile pour les pays les moins avancés (PMA) de diversifier leurs exportations. Il est un fait que dans les économies à très faible revenu qui dépendent d'une étroite gamme de produits primaires à faible valeur ajoutée et où la grande pauvreté a des proportions massives, se manifeste une forte tendance à ce que le cercle vicieux de la stagnation économique et de la pauvreté persistante soit renforcé par les relations commerciales et financières avec l'extérieur. Lorsque tel est le cas, le commerce fait tout simplement partie du mécanisme international qui fait de la pauvreté un piège, les prix à la fois faibles et instables des produits de base interagissant avec un endettement extérieur insupportable et avec un système à la fois d'aide et de service de la dette dont il devient impossible de sortir (voir CNUCED 2002). Pour certains PMA par exemple, l'examen des tendances des exportations réelles et de la consommation privée moyenne par habitant permet de découvrir une corrélation bien spécifique entre le commerce et la pauvreté: l'effet paupérisant du commerce quand la consommation moyenne par habitant baisse tandis que les exportations croissent. Le *Rapport sur les pays les moins avancés pour 2004* indique par exemple que l'effet

paupérisant du commerce est observable dans 18 cas sur un échantillon de 51 PMA dans lesquels les exportations ont accusé une croissance au cours de la période de référence⁴.

24. Par opposition, certains pays plus avancés qui ont réussi à améliorer leurs exportations de produits et à se diversifier vers l'exportation de produits manufacturés ont ainsi tiré avantage du commerce international pour obtenir des taux très élevés de croissance économique. C'est notamment le cas de pays où l'on trouve une forte convergence de réinvestissement des bénéfiques et d'investissement dans la production pour l'exportation (voir CNUCED 1996). Dans certains pays s'est mis en place un cercle vertueux dans lequel la croissance des exportations de produits manufacturés a entraîné une croissance plus rapide de la production de ces produits, laquelle, en raison de l'effet positif du niveau global de la production manufacturière sur la productivité de la main-d'œuvre, a induit une croissance accrue de la productivité⁵. Ce phénomène rend à son tour les produits manufacturés plus concurrentiels et permet d'en accroître les exportations.

Niveau de développement et structure de la production et de l'emploi

25. La variabilité constatée entre différentes catégories de produits pour ce qui est de leur exposition aux déplacements défavorables de l'équilibre entre l'offre et la demande sur les marchés mondiaux implique que la corrélation entre le commerce et la pauvreté varie elle aussi en fonction de la structure de la production et de l'emploi du pays considéré. Ce phénomène affiche des parentés avec celui de la composition des échanges, mais s'en distingue aussi d'une certaine manière.

26. La variabilité des corrélations entre commerce et pauvreté d'un pays en développement à l'autre, imputable à la structure de la production et de l'emploi, est une autre question d'importance. Dans nombre de pays en développement, une forte proportion des pauvres travaillent dans le secteur agricole et vivent en zone rurale. Cela a conduit à penser que l'agriculture est un point clef en ce qui concerne le commerce et la réduction de la pauvreté, en particulier dans les négociations internationales. Mais si l'on se place dans la perspective dynamique du développement, la réduction de la pauvreté ne dépend pas simplement de l'accroissement de la productivité agricole et de l'amélioration des perspectives d'emploi dans ce même secteur: l'accroissement de la productivité et le développement de l'emploi dans les secteurs autres que l'agriculture importent eux aussi. On peut d'ailleurs constater qu'historiquement la plupart des réussites dans la réduction durable de la pauvreté ont résulté d'un déplacement de l'activité professionnelle aux dépens de l'agriculture. Lorsque tel a été le

⁴ D'après ce rapport, trois PMA seulement – le Bangladesh, la Guinée et l'Ouganda – ont bénéficié d'un effet vertueux du commerce (à savoir que la consommation privée moyenne par habitant a augmenté parallèlement à la croissance des exportations) aussi bien dans la période 1990-1995 que 1995-2000. Il faut ajouter que dans l'échantillon des 51 PMA dans lesquels les exportations ont accusé une croissance, l'effet vertueux du commerce n'est constaté que dans 22 cas.

⁵ La corrélation entre production manufacturière et productivité, étudiée en particulier par Kaldor, est appelée loi de Verdoorn. Elle s'observe dans différentes circonstances (voir Thirlwall 2002).

cas, l'accroissement de la productivité s'est opéré aussi bien dans le secteur agricole lui-même que dans d'autres secteurs de l'économie, de manière équilibrée, pour produire un gain net d'activité génératrice de revenu (emplois et moyens d'existence) à l'échelle d'une économie tout entière (Bhadhuri 1993).

L'interdépendance entre le commerce et les autres relations économiques internationales

27. D'autres facteurs qui échappent au champ des politiques économiques dans les pays en développement peuvent aussi avoir un effet important sur les corrélations entre commerce et pauvreté. La manière dont le commerce peut être lié à la pauvreté est fonction de la manière dont le commerce lui-même est lié à l'aide, au problème de la dette, aux flux de capitaux privés et à l'acquisition de technologies. Par exemple les flux commerciaux liés à l'investissement étranger direct dans la construction de chaînes de production mondiales pourraient avoir des effets réducteurs de pauvreté distincts des flux commerciaux résultant de l'activité d'entrepreneurs locaux qui étendent le processus d'industrialisation au niveau local vers des marchés extérieurs. De même, les importations fondées sur une aide conditionnelle peuvent avoir des effets différents des importations financées par les recettes d'exportations.

28. Ces facteurs d'interdépendance ont une incidence sur la corrélation entre commerce et pauvreté. Du point de vue des pays en développement, le nœud qui institue la relation entre le commerce international et la finance internationale est représenté par la balance des paiements. Or la puissante contrainte qui s'exerce de ce fait sur le développement et la réduction durable de la pauvreté est singulièrement absente du débat actuel sur le commerce et la pauvreté. Les résultats du commerce sont par ailleurs fortement corrélés au niveau et à la stabilité des taux de change. Or la maîtrise des taux de change pour atteindre les objectifs fixés pour le commerce extérieur et les objectifs financiers est une question à la fois complexe et déterminante.

29. Comme il est constaté dans le Consensus de Monterrey, les efforts de réforme économique des pays en développement doivent être appuyés par des mesures politiques provenant des pays développés et de la communauté internationale dans son ensemble pour pouvoir atteindre l'objectif de réduire de moitié l'incidence de la pauvreté. Les pays industriels portent une responsabilité particulière à cet égard, les obstacles à l'importation dont ils s'entourent continuant à défavoriser les exportations des pays en développement, tandis que leurs initiatives de libéralisation donnent à entendre un signal fort aux pays en développement quant à l'importance et à l'urgence de poursuivre avec leurs propres réformes. En outre, malgré quelques accroissements récents, l'aide publique au développement et l'allègement de la dette demeurent à des niveaux très insuffisants en regard des besoins.

**E. QUELLE POLITIQUE POUR DONNER SUITE À
L'APPROCHE DÉVELOPPEMENTALE?**

30. Le principal enjeu politique est désormais de combler le fossé entre le rôle puissant que pourrait en principe jouer le commerce international à l'appui de la réduction de la pauvreté dans les pays en développement et ses effets plus ambigus qui peuvent être observés en pratique dans nombre de ces pays, et en particulier dans les PMA. Les recommandations relatives aux politiques applicables dans le domaine du commerce et de la pauvreté doivent être formulées dans une perspective développementale, et doivent donc s'inscrire dans un cadre ouvert et

cohérent qui tiennent compte de l'interdépendance des facteurs que sont le commerce, la finance, l'investissement, la technologie et le développement.

Politiques nationales

31. L'un des défis décisifs que doivent relever les pays en développement dans le contexte actuel est de trouver les moyens de promouvoir le développement et la réduction de la pauvreté dans une économie de marché nouvellement libéralisée. Les axes déterminants de la problématique, qui exigent une réflexion innovante, sont les suivants: Comment se définit une stratégie de développement postlibérale? Quels sont les types d'action publique propres à faciliter le développement et la réduction de la pauvreté dans une économie sans obstacles au commerce international? Il est urgent de trouver réponse à ces questions⁶.

32. Il existe diverses stratégies ouvertes de développement de caractère alternatif dans lesquelles le commerce est pris comme facteur de croissance plutôt que comme la principale source de celle-ci, et qui peuvent être mises en œuvre dans un régime commercial d'économie ouverte prévoyant des incitations ne présentant pas de biais en faveur des exportations et des importations, et n'opérant pas de discrimination entre les secteurs agricole et manufacturier.

33. L'approche retenue ici suppose que les politiques nationales qui appuieront le mieux la réduction de la pauvreté ne devront pas être fondées uniquement sur une stratégie d'intégration, mais plutôt sur une stratégie de développement national présentant une composante d'intégration⁷. Une stratégie de cette nature doit viser à ce qui suit:

- Générer et soutenir un processus dynamique d'accumulation de capital, de changement structurel et de progrès technique afin de développer des capacités productives;
- Gérer l'intégration dans l'économie mondiale, y compris les finances et le commerce extérieurs, et l'acquisition de technologies; et
- Faire en sorte que le développement soit globalisant, à savoir incorporer les groupes marginaux, veiller à l'égalité des sexes et assurer la généralisation de normes minimales de

⁶ Comme un représentant d'un pays parmi les moins avancés auprès de l'ONU et de l'Organisation mondiale du commerce – son pays a libéralisé son économie en profondeur et rapidement dans les années 90, mais continue de rencontrer des problèmes urgents pour relever le niveau de vie, assurer davantage d'emplois et réduire la pauvreté – a pu le dire récemment dans une déclaration devant l'OMC: «La majorité d'entre nous [les PMA] galopent dans le noir».

⁷ Cette position est analogue à celle de Rodrik (2000), qui voit dans le passage d'une recherche du développement à une recherche de l'intégration l'une des principales faiblesses du débat politique actuel. Il porte l'appréciation suivante: «L'ennui avec le discours qui se tient actuellement sur la mondialisation est qu'il confond la fin et les moyens. Une stratégie véritablement orientée vers le développement doit marquer un changement de cap. L'intégration dans l'économie mondiale doit être considérée comme l'instrument permettant de réaliser la croissance économique et le développement, et non pas comme une fin en soi.» (p. 28).

bien-être qui s'expriment en termes de réduction de la pauvreté, de développement humain et de sécurité alimentaire.

34. Ce sont des politiques nationales de développement à la fois pragmatiques, globalisantes et ouvertes sur l'avenir qui seront le mieux à même de corrélérer positivement le commerce international et la réduction de la pauvreté.

35. Les politiques de développement pragmatiques sont menées à l'initiative du secteur privé, sans que cela signifie pour autant que ce ne sont pas les seules erreurs des gouvernements qui font obstacle au développement et à la réduction de la pauvreté, les lois du marché étant aussi susceptibles de générer des échecs. Les expériences les plus fructueuses de développement et de réduction de la pauvreté dans les pays en développement ont résulté de la combinaison d'une orientation vers l'extérieur et d'interventions intérieures, ces dernières visant à appuyer plutôt qu'à supplanter les mécanismes du marché.

36. Vu le rôle capital que joue l'investissement dans l'expansion de la capacité productive et la croissance de la productivité, il faut impérativement pouvoir identifier les facteurs qui gouvernent les décisions d'investissement pour pouvoir formuler une stratégie efficace de développement⁸. Assurément, dans une économie mondiale plus ouverte et mieux intégrée, aussi bien la quantité que la qualité des investissements sont déterminées ou influencées par des facteurs externes. Une libéralisation générale du commerce, si elle intervient prématurément, peut compromettre l'accumulation de capital parce qu'une petite élite dans le monde des affaires peut privilégier la consommation de produits de luxe importés, tandis qu'une intégration commerciale prématurée risque de compromettre la rénovation et le changement structurel et enfermer un pays dans un rôle de producteur de masse sans perspective de croissance de la productivité. C'est pourquoi c'est une intégration commerciale graduelle qu'il faut rechercher pour atténuer, à mesure de l'accroissement des exportations, les contraintes de balance des paiements associée à la nécessité d'importer des biens d'équipement pour réaliser l'industrialisation.

⁸ Ces quelques dernières années s'est opéré un changement important dans la conception courante de ce que représente une stratégie nationale appropriée de développement. Plutôt que de viser essentiellement l'ouverture commerciale, l'accent s'est déplacé vers le contexte institutionnel et politique dans lequel sont prises les décisions d'orientation et d'accumulation. Cette nouvelle façon de voir se fonde sur des travaux économétriques récents qui mettent en évidence l'influence d'une large gamme de variables institutionnelles et font valoir une forte corrélation positive entre ces variables, l'investissement et les niveaux de revenus, ce qui apparaît comme nettement plus déterminant que les effets de l'ouverture. Toutefois conclure que «ce sont les institutions qui gouvernent» en matière d'ouverture (Rodrik 2002) serait sans doute aller trop loin en raison des limitations des mesures d'ouverture qui ne tiennent pas compte des structures de protection, en raison de l'importance avérée des transferts de technologies, et en raison de la non-prise en compte des effets différentiels qui résultent de l'intégration commerciale en fonction du niveau de développement du pays, et de sa place dans la structure internationale de division du travail au moment de l'intégration du commerce. Mais le changement d'accent pour prendre en compte l'investissement et les facteurs qui le déterminent est néanmoins notable.

37. Pour aboutir, la réduction de la pauvreté doit s'appuyer sur des politiques de développement de caractère global. Cela est évident lorsque la majorité de la population vit dans la pauvreté, mais reste valable même si les pauvres ne représentent qu'une petite proportion de la population nationale. Dans ce cas, cibler tout particulièrement les pauvres plutôt que de mener une politique globale de développement risque de produire l'inverse des résultats souhaités. Premièrement, il est manifeste que dans le cadre d'une approche pilotée par le secteur privé c'est en fait le comportement des riches qui a l'incidence la plus décisive sur les phénomènes sociaux. Cela est dû en partie aux effets de la demande, mais la manière dont la classe des affaires utilise ses profits est d'une importance équivalente – que ce soit pour une consommation de produits de luxe ou pour investir les gains de manière telle que davantage d'emplois deviennent disponibles pour la majorité (voir CNUCED 1997). Deuxièmement, une focalisation étroite sur les pauvres plutôt que sur le développement dans sa globalité risque d'éteindre le sentiment d'appartenance à une communauté nationale, qui constitue souvent l'ingrédient peu visible mais bien réel de la réussite de la réduction de la pauvreté par le biais du développement.

38. Enfin, la réduction de la pauvreté passe par des politiques de développement «tournées vers l'extérieur». Cette expression désigne les politiques qui se fondent sur une attention constante aux perspectives commerciales, technologiques et d'investissement à l'échelle mondiale. Une politique tournée vers l'extérieur n'est pas nécessairement la même chose qu'une politique de libéralisation du commerce et des opérations financières.

39. Dans le cas des PMA, il est improbable qu'une stratégie de croissance fondée sur les exportations puisse en soi conduire à une corrélation vertueuse entre commerce et pauvreté. La croissance pilotée par les exportations est en général synonyme d'une trajectoire de croissance procédant par exclusion, les gains étant concentrés dans une enclave. Toutefois l'un des arguments importants développés dans le *Rapport 2004* sur les pays les moins avancés veut que la croissance pilotée par les exportations ne soit pas la seule stratégie prometteuse de développement ouvert qui puisse être poursuivie consécutivement à la libéralisation du commerce.

Politiques internationales

40. L'approche développementale a aussi des incidences sur les politiques internationales, et en particulier sur la conception du régime commercial international. Elle suppose de prêter attention pas seulement aux règles de l'OMC mais aussi aux normes, règles et pratiques multilatérales qui dépassent la problématique de l'OMC, et notamment le fonctionnement de l'économie internationale des produits, l'accès préférentiel aux marchés, la nature des accords régionaux de libre-échange, et la transparence des rentes et des revenus de l'exploitation des ressources minérales. Ce régime commercial est fondé sur deux visions distinctes de la justice globale (Helleiner 2003). Selon la première vision, de caractère non développemental, l'objet du système de règles est d'assurer une stabilité et une prévisibilité aux participants aux marchés, et à imposer certaines restrictions à la manière dont les gouvernements peuvent poursuivre leurs objectifs propres et dissemblables. La liberté économique est vue comme un bien en soi, plutôt que comme un moyen de développement de réduction de la pauvreté. La deuxième vision conçoit le système de règles (et le système commercial) comme un moyen au service d'une fin plutôt que comme une fin en soi, donc quelque chose de précieux pour son utilité plutôt que pour son essence. De ce point de vue, l'objet du système de règles est de faciliter le développement et la réduction de la pauvreté par des actions ponctuelles positives. La question discriminante que

doivent trancher les négociateurs qui établissent le régime international du commerce ne devrait donc plus être «comment porter au maximum le commerce et l'accès aux marchés?» mais plutôt «comment mettre les pays à même de sortir de la pauvreté par la croissance?» (Rodrik 2001: 10).

41. Si la réduction de la pauvreté est sérieusement considérée comme l'objectif prioritaire, alors l'approche développementale de la problématique du commerce et de la pauvreté esquissée ici doit avoir une incidence importante sur la conception du régime international du commerce. Cela signifie qu'un régime international qui facilite l'expansion du commerce international ne suffit point pour faire reculer la pauvreté. Au contraire, il est nécessaire de mettre en œuvre un régime international du commerce qui ne fasse pas obstacle aux politiques nationales des pays en développement visant à renforcer leurs capacités productives. Plus précisément, le régime international du commerce doit favoriser plutôt que restreindre le développement et l'utilisation efficaces des capacités productives de telle manière que la population en âge de travailler trouve à s'employer plus pleinement et plus productivement. Comment cela se traduit dans la pratique est fonction de la relation entre le commerce international, le développement des capacités productives et la réduction de la pauvreté.

42. Une aide internationale accrue au développement productif et le renforcement des capacités commerciales dans le sens d'une plus grande compétitivité contribueront à la fois à l'expansion du commerce et à la réduction de la pauvreté, et joueront un rôle déterminant pour rendre positive la corrélation entre commerce et pauvreté dans les pays en développement.

43. Enfin, l'approche développementale de la problématique du commerce et de la pauvreté veut que le régime international du commerce ne soit pas l'unique question de politique internationale à prendre en compte pour instaurer une corrélation plus efficace entre le commerce international et la réduction de la pauvreté. C'est parce que la manière dont le commerce est corrélé avec la pauvreté est en partie déterminée par la manière dont le commerce lui-même est corrélé avec l'aide, la dette, les flux de capitaux privés et l'acquisition de technologies que se pose la question, centrale pour les politiques internationales, de la cohérence entre les actions menées dans les différents domaines.

44. L'interdépendance entre ces différents domaines fait qu'un slogan comme «le commerce au lieu de l'aide» est vide de sens. La question n'est pas de choisir l'un ou l'autre. Il s'agit plutôt de transformer les synergies négatives entre l'aide et le commerce en synergies positives, et d'utiliser l'aide pour renforcer les capacités productives et, à terme, réduire les besoins d'aide. De manière analogue, il est nécessaire d'établir une relation entre le commerce et le problème de la dette extérieure. Pour les pays les plus pauvres, en particulier, le lien étroit entre la dépendance vis-à-vis de produits de base et l'accumulation d'une dette insupportable est manifeste (voir CNUCED 2002). Pour les pays à revenu moyen, les liens entre le creusement du déficit commercial, la confiance excessive en des formes instables de flux de capitaux privés et les crises liées au taux de change sont aussi évidents (voir CNUCED 1999, 2002). Ces corrélations systémiques doivent être prises en compte dans la conception des politiques internationales qui cherchent à faire du commerce international un moyen plus efficace de lutte contre la pauvreté dans les pays en développement. La priorité fondamentale voudrait que les gouvernements de pays à revenu moyen formulent et mettent en œuvre des stratégies nationales de développement donnant au commerce pour mission d'épauler plus efficacement la réduction de la pauvreté. La non-cohérence des politiques internationales d'aide avec les objectifs commerciaux nationaux, l'assistance financière et technique au commerce à la fois insuffisante et biaisée, et le

fait de manquer à faciliter et à nourrir le sentiment national de paternité des politiques relatives au commerce et au développement sont, chacun pour sa part, susceptibles de mettre en péril les efforts des pays pour se saisir des perspectives qu'ouvrent les changements du régime international du commerce. Les partenaires en développement doivent appuyer les pays les plus faibles en leur apportant une assistance financière et technique internationale pour renforcer les capacités commerciales, tant publiques que privées.

F. CONCLUSIONS

45. Le fait que l'approche de la problématique du commerce et de la pauvreté actuellement pratiquée soit à trop courte vue nuit à l'identification des politiques nationales et internationales les plus efficaces permettant de faire en sorte que le commerce international vienne soutenir la croissance économique, laquelle est la clef d'une réduction appréciable de la pauvreté à une échelle suffisante pour atteindre en l'espèce les objectifs de développement du Millénaire.

46. Il a été montré ici que, pour déterminer quelles doivent être ces politiques, il faut prendre du recul vis-à-vis des corrélations entre la libéralisation du commerce et la pauvreté, et s'attacher de manière objective aux corrélations entre le commerce et la pauvreté. Il est donc proposé d'adopter une approche développementale pour analyser ces corrélations. Une fois cela fait, il deviendra possible de voir comment la libéralisation du commerce s'insère dans une stratégie plus vaste de développement.

47. Cette approche développementale a pour centre et pour principe l'idée que la réduction durable de la pauvreté vient avec le développement et avec l'utilisation efficaces des capacités productives de manière à ce que la population en âge de travailler trouve à s'employer toujours plus pleinement et productivement. Le commerce international peut faciliter ce processus, y faire obstacle ou le modifier. L'approche préconisée établit donc une passerelle entre les incidences à long terme et indirectes du commerce sur la vie et les moyens d'existence des gens par le biais du développement des capacités productives, ainsi qu'avec les effets à court terme et directs, qui sont actuellement pratiquement les seuls à être pris en compte dans la littérature qui traite de la libéralisation du commerce et de la pauvreté. Notre approche place donc le commerce et l'emploi au centre du débat sur le commerce et la pauvreté.

48. L'un des aspects importants de cette approche est qu'elle cherche à identifier la variabilité de la problématique commerce-pauvreté entre les pays en développement. Les trois axes de variance sont la composition du commerce; le niveau de développement et les structures de production; et la nature des relations d'interdépendance entre le commerce et les flux financiers et les investissements, ainsi qu'entre le commerce et la dette, et entre le commerce et les transferts de technologies. Enfin, cette approche réserve une place à l'analyse de la manière dont la réduction de la pauvreté exerce ses effets sur le commerce.

49. Il est nécessaire d'amplifier les recherches sur la manière dont la problématique commerce-pauvreté varie en fonction de la composition du commerce et du niveau de développement, et d'élucider comment les conditions initiales déterminent le type, l'échelle, la séquence et le calendrier des différentes mesures de développement et d'intégration. Les travaux futurs dans ce domaine devront situer la problématique du commerce et de la pauvreté dans un contexte caractérisé comme suit:

- Approche intégrée d'interprétation du commerce, de l'investissement et des opérations financières;
- Acceptation du fait que l'approche développementale de la corrélation entre commerce et pauvreté doit être le mécanisme de base pour réduire la pauvreté;
- Souci d'équité et de justice dans l'économie mondiale.

50. La CNUCED, s'appuyant sur ses capacités existantes de recherche, pourra explorer plus avant diverses perspectives spécifiques de la corrélation entre commerce et pauvreté, à savoir notamment la dynamique des échanges et l'ajustement structurel, le commerce et l'ajustement budgétaire, les coûts et la compétitivité du commerce, le commerce et l'emploi, les aspects développementaux du système commercial multilatéral, et les relations entre les problématiques bilatérales, régionales et multilatérales dans le domaine du commerce. Ces recherches, qui devront être assorties d'une assistance technique ciblée et pragmatique en vue du renforcement des capacités nationales en vue de la maîtrise nationale de la conception et de la mise en œuvre des politiques et stratégies de développement, constituent en soi un programme ambitieux, mais qui pourra rapporter beaucoup en termes de développement et de recul de la pauvreté.

Bibliographie

- Bhaduri A (1993). Alternative development strategies and the rural sector. In: Singh A and Tabatabai H (eds.), *Economic Crisis and Third World Agriculture*. Cambridge (UK), Cambridge University Press.
- Helleiner, G. (2003). After Cancún, free trade area of Americas talks show limits of the single undertaking. *Bridges* 7 (8). <http://www.ictsd.org>.
- Rodrik D (1992). The limits of trade policy reform in developing countries. *Journal of Economic Perspectives* 6 (1): 87-105.
- ____ (2000). Development strategies for the next century. Paper prepared for the conference on "Developing Economies in the Twenty-First Century", Ciba, Japan, January 26-27. <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg/>.
- ____ (2001). The global governance of trade as if development really mattered. Background paper for the UNDP Project on Trade and Sustainable Human Development. <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg/>.
- Rodrik D, Subramanian A and Trebbi F (2002). *Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development*. CEPR Discussion Paper No. 3643. London, Centre for Economic Policy Research.
- Thirlwall AP (2002). *The Nature of Economic Growth: An Alternative Framework for Understanding the Performance of Nations*. Cheltenham (UK), Edward Elgar.
- CNUCED (1996). *Rapport sur le commerce et le développement, 1996*. Publication des Nations Unies, numéro de vente E.96.II.D.6, Genève.
- ____ (1997). *Rapport sur le commerce et le développement, 1997: Mondialisation, distribution et croissance*. Publication des Nations Unies, numéro de vente E.97.II.D.8, Genève.
- ____ (1999). *Rapport sur le commerce et le développement, 1999: Commerce, finance et croissance*. Publication des Nations Unies, numéro de vente E.99.II.D.1, Genève.
- ____ (2002). *Les pays les moins avancés, Rapport 2002: Échapper au piège de la pauvreté*. Publication des Nations Unies, numéro de vente E.02.II.D.13, Genève.
- ____ (2004). *Les pays les moins avancés, Rapport 2004: Commerce international et réduction de la pauvreté*. Publication des Nations Unies, numéro de vente E.04.II.D.27, Genève.
