



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

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B(S-XIX)/2
5 avril 2002

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT
Dix-neuvième session extraordinaire
Bangkok, 29 avril 2002
Point 2 c) de l'ordre du jour provisoire

EXAMEN À MI-PAROURS

**Débats interactifs et dialogue directif dans le contexte des perspectives et des enjeux
découlant des changements survenus depuis la dixième session de la Conférence**

Note thématique du secrétariat de la CNUCED

EXAMEN À MI-PARCOURS: DÉBATS INTERACTIFS**QUESTIONS EN JEU****A. L'économie mondiale depuis la dixième session de la Conférence**

1. La dixième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement s'est tenue à une époque marquée par un regain d'optimisme dans l'économie mondiale. Dans de nombreux pays d'Asie de l'Est frappés par la crise, les taux de croissance se rapprochaient de ceux de la première moitié de la décennie de 1990, les taux de change se stabilisaient, les écarts entre taux d'intérêt sur les marchés internationaux s'étaient amenuisés de façon appréciable, et les capitaux étrangers avaient commencé à revenir. En Amérique latine, où le contrecoup de la crise financière asiatique s'était fait sentir, la reprise avait été plus lente, mais les taux de croissance remontaient au-dessus de la moyenne correspondant à la décennie précédente et l'IED recommençait à affluer. L'Afrique subsaharienne ne manifestait pas encore le même dynamisme, mais certaines des économies les plus importantes de la région semblaient prêtes à aborder une phase de croissance plus soutenue. Les perspectives d'avenir paraissaient brillantes: la poursuite d'une croissance vigoureuse aux États-Unis se traduirait par une demande extérieure plus forte dans d'autres régions, et l'Europe semblait s'engager sur la voie d'une croissance accélérée, ce qui ajouterait une seconde locomotive à l'économie mondiale.

2. Cet optimisme a fait long feu. L'activité économique mondiale s'est considérablement ralentie en 2001, des résultats médiocres ayant été obtenus dans les trois principales régions économiques du monde développé. La bulle provoquée par l'essor des industries de haute technologie aux États-Unis a éclaté peu après la fin de la dixième session de la Conférence, entraînant un ralentissement de l'économie qui a fini par entrer en récession au cours de l'année dernière. On avait cru que la zone euro ne serait pas touchée par le ralentissement intervenu aux États-Unis, mais cette croyance s'est révélée dénuée de fondement. Des exportations en perte de vitesse, une chute des bénéfices des entreprises affiliées aux États-Unis, une réaction excessivement circonspecte des autorités monétaires et budgétaires – tous ces facteurs ont contribué l'an dernier à une forte diminution du taux de croissance, qui a stabilisé le chômage à un niveau relativement élevé. Ce ralentissement mondial a aussi compromis la reprise qui avait commencé de se dessiner au Japon en 2000, et ramené l'économie de ce pays dans la récession.

3. Les pays en développement ont très vite subi le contrecoup du ralentissement intervenu dans les principaux pays industrialisés: leur taux de croissance d'ensemble, qui avait été d'environ 5,5 % l'année précédente, est retombé à 2 % environ en 2001. Le retournement de la conjoncture s'est d'abord manifesté en Asie de l'Est, où plusieurs pays ont connu, en 2001, un retour à des conditions de récession. L'Amérique latine a suivi, avec un ralentissement marqué dans certains des pays dont l'économie est la plus importante, notamment le Brésil et le Mexique. En Afrique, la croissance est restée à un niveau correspondant à peine au taux de l'accroissement démographique. Seules la Chine et l'Inde, pays de grande envergure économique, moins tributaires de leur commerce extérieur, ont échappé à la pression à la baisse exercée par les marchés mondiaux.

4. Dans le monde d'aujourd'hui où l'interdépendance s'impose toujours davantage, les pays en développement sont plus vulnérables que par le passé aux perturbations en provenance des pays les plus industrialisés. Le commerce international a beaucoup contribué à transmettre le

ralentissement intervenu dans les pays industrialisés. Après s'être établie à 14 % en 2000, l'augmentation en volume des exportations des pays en développement a été inférieure à 1 % en 2001, toutes les grandes régions subissant un ralentissement considérable. De nombreux pays en développement d'Asie de l'Est ont assisté à la chute brutale des recettes qu'ils tiraient de l'exportation de produits comme ceux de l'électronique, pour lesquels ils avaient développé leur capacité de production ces dernières années. Dans de nombreuses régions, le ralentissement de l'augmentation en volume des exportations a été aggravé par une baisse des prix, en particulier des prix des produits primaires.

5. Les financements ont constitué une autre courroie de transmission. L'incertitude des perspectives sur les marchés émergents a ramené les entrées de capitaux extérieurs privés dans les pays en développement bien au-dessous de leurs niveaux antérieurs à 1997, et seul l'IED est resté dynamique, quoique privilégiant fortement un petit nombre de destinations. On avait espéré que le ralentissement économique et l'assouplissement des politiques monétaires dans les pays industrialisés déclencherait un mouvement des capitaux vers les pays en développement, comme cela avait été le cas au début des années 90, mais cette attente ne s'est pas réalisée. Au contraire, une répugnance à prendre des risques et une préférence pour la liquidité plus marquées ont conduit à rechercher par-dessus tout la sécurité et renforcé encore le dollar, qui a atteint, en termes effectifs réels, les niveaux observés au milieu des années 80, avant l'Accord du Plaza sur la nécessité d'intervenir pour provoquer une dévaluation ordonnée. Certes, les difficultés économiques intérieures ont joué un rôle majeur dans la nouvelle série de crises financières qui ont éclaté en Argentine et en Turquie, mais des facteurs extérieurs y ont aussi contribué: non seulement le ralentissement de l'activité économique dans les pays industrialisés mais aussi la position de force du dollar ont affaibli les résultats commerciaux dans ces pays, puisque tous deux fixaient le taux de change de leurs monnaies par rapport au dollar (parité fixe dans le cas de l'Argentine et parité ajustable dans celui de la Turquie).

6. Malgré la réaction concertée des banques centrales les plus importantes du monde à la suite des événements du 11 septembre, c'est seulement aux États-Unis que l'action des pouvoirs publics a systématiquement cherché à favoriser une reprise rapide de l'économie en stimulant les dépenses intérieures. Dans la zone euro et au Japon, au contraire, les résultats économiques ont continué d'être tributaires d'une expansion de la demande étrangère. Beaucoup des pays en développement d'Asie de l'Est qui bénéficiaient d'une position des paiements extérieurs relativement favorable ont cherché à mobiliser les ressources intérieures au service de la croissance par des politiques macroéconomiques expansionnistes; ils ont pu faire état d'une certaine reprise vers la fin de 2001. Toutefois, la plupart des pays en développement, notamment en Amérique latine et en Afrique, n'ont guère de possibilités de développer la demande intérieure, étant donné les contraintes extérieures rigides qu'impose la chute des recettes d'exportation et des entrées de capitaux privés.

7. On a beaucoup espéré qu'une issue positive des négociations de Doha contribuerait à accélérer la reprise économique et l'expansion des échanges en favorisant la confiance des entreprises et des ménages. L'accord conclu à Doha portait effectivement sur un vaste programme de travail, partiellement défini comme répondant à la nécessité de rééquilibrer les règles du système commercial de manière à atténuer les difficultés rencontrées par les pays en développement, et répondant aussi à la nécessité d'instaurer plus de cohérence entre les dimensions macroéconomiques des échanges et leurs dimensions en matière de développement. Toutefois, un accord sur un programme de travail n'influe, en lui-même, que de manière limitée

sur les grandes tendances macroéconomiques: on peut seulement dire qu'un échec à Doha aurait porté un coup à la confiance, ce que l'accord conclu a permis d'éviter. Seuls les résultats des négociations pourront entraîner d'autres effets favorables. De plus, l'accord réalisé à Doha n'a pas empêché l'apparition de nouvelles frictions dans le système commercial, car la conjonction d'un ralentissement économique, d'une position forte du dollar et de déséquilibres commerciaux importants et persistants a alimenté un renouveau de pressions protectionnistes.

8. Les perspectives mondiales dépendent au plus haut point des mesures prises par les pouvoirs publics pour stimuler une forte relance des dépenses privées dans les principaux pays industrialisés. Ce sont les États-Unis qui ont agi de la manière la plus énergique, en adoptant une série de mesures budgétaires et monétaires expansionnistes, qui ont été accélérées après le 11 septembre. Pourtant, il pourrait se révéler difficile de se débarrasser de l'endettement créé et laissé derrière elles par les années d'expansion, et la vigueur de la reprise économique reste incertaine. En Europe, le Pacte de stabilité et de croissance a conduit les autorités à se fixer certains objectifs en matière de déficit budgétaire, sans tenir compte suffisamment de la situation conjoncturelle des pays, et la politique monétaire s'est essentiellement attachée à contenir l'inflation malgré un brusque ralentissement de l'activité économique. S'il est vrai qu'un euro faible a contribué à soutenir la demande extérieure, la politique monétaire menée dans la zone euro a eu, d'un point de vue mondial, un effet restrictif: la contribution de la région à l'expansion mondiale de la demande s'en est trouvée limitée. En l'absence d'une forte reprise intérieure tirée par la demande, il ne semble guère probable que l'Europe se substitue aux États-Unis pour ramener l'économie mondiale à une croissance plus rapide. Il y a peu de signes permettant d'espérer un retournement de conjoncture rapide au Japon, où ce sont probablement aussi les exportations qui fourniront l'impulsion nécessaire et où les possibilités d'action des pouvoirs publics sont fortement limitées par des faiblesses structurelles.

9. Une transition en bon ordre vers un monde dans lequel tous les pays ayant le plus grand poids économique tireraient vigoureusement dans la même direction sera plus difficile encore du fait de l'incertitude qui tient aux déséquilibres des régimes de change et à des déséquilibres commerciaux importants et persistants. L'excellente tenue du dollar a aggravé les déséquilibres mondiaux résultant de disparités quant à la création de demande entre grands pays industrialisés. Si un nombre croissant de pays, s'efforçant de sortir de la récession, décident, entre autres mesures, de dévaluer leur monnaie par rapport au dollar, une correction extrêmement importante pourrait devenir nécessaire pour le dollar, ce qui créerait le risque d'amples variations des taux de change entre principales monnaies, avec les conséquences que cela entraînerait pour la stabilité financière et la croissance économique des pays en développement. Un tel risque ne peut être évité qu'au prix d'un meilleur équilibre dans la contribution des grands pays industrialisés à la demande mondiale, l'Europe en particulier assumant une responsabilité plus importante à cet égard.

10. L'expérience enseigne qu'une croissance de l'ordre de 3 % dans les pays industrialisés est nécessaire pour soutenir une augmentation vigoureuse de l'emploi et du revenu dans les pays en développement. Si les tendances observées et les politiques appliquées se maintiennent, une telle croissance n'a guère de chances de se produire dans un proche avenir. Il n'est donc guère probable que d'appréciables augmentations de la demande de produits exportés par les pays en développement, une vive remontée des prix des produits de base ou une forte augmentation des apports de capitaux viennent compenser des contraintes extérieures plus rigoureuses. Le contexte résultant d'une croissance lente et irrégulière, de déséquilibres monétaires et de déséquilibres

commerciaux peut aussi compromettre les efforts déployés pour améliorer l'accès aux marchés pour les exportations des pays en développement et contenir la menace de pressions protectionnistes renouvelées.

11. Il peut donc être nécessaire de réorienter les politiques macroéconomiques et structurelles des pays industrialisés autres que les États-Unis de manière à susciter une croissance plus rapide et plus équilibrée dans l'économie mondiale. Cela est aussi nécessaire pour éviter la menace du protectionnisme et l'échec des efforts entrepris à Doha. L'ouverture de nouveaux débouchés pourrait stimuler utilement l'activité dans les pays en développement, et l'utilisation accrue des mécanismes régionaux de commerce et de financement pourrait atténuer, dans une certaine mesure, les contraintes extérieures et protéger contre l'instabilité financière. Toutefois, un grand nombre de pays en développement, ne pourront être préservés des effets d'un environnement économique extérieur difficile qu'au prix d'une aide financière publique importante.

B. Remodeler la mondialisation: pour une plus grande cohérence

12. Les évolutions intervenues dans l'économie mondiale depuis la dixième session de la Conférence et les incertitudes qui caractérisent, à l'heure actuelle, les perspectives économiques confirment que la plupart des pays en développement souffrent de faiblesses structurelles qui les rendent plus vulnérables aux chocs extérieurs et réduisent leur aptitude à soutenir une croissance rapide. Ces faiblesses tiennent en partie aux modalités de leur participation aux systèmes commercial et financier internationaux. On verra, dans la section suivante, comment s'attaquer à de tels problèmes par des stratégies de développement appropriées, mais les événements récents montrent aussi que l'on ne peut pas toujours s'en remettre aux accords en vigueur à l'échelon mondial pour assurer la stabilité financière et monétaire et soutenir un développement de l'emploi, de la production et du commerce propres à remédier à toutes les difficultés à la fois:

- Les initiatives prises dans le cadre de la réforme de l'architecture financière internationale après la crise financière intervenue en Asie de l'Est n'ont guère réussi à empêcher une nouvelle série de crises financières sur les marchés émergents. La crise argentine, en particulier, montre combien sont fragiles les solutions obtenues par l'application de règles simples dans la recherche d'une stabilité durable. Une fois encore, les mesures adoptées jusqu'à présent pour mieux gérer les crises financières ne semblent guère permettre d'empêcher de profondes récessions et une forte aggravation de la pauvreté dans les pays aux prises avec un rapide exode des capitaux. L'absence de dispositions internationales efficaces permettant de mettre au point des procédures méthodiques de réorganisation de la dette continue de créer des difficultés et des incertitudes dans la résolution des crises d'endettement des marchés émergents. Tout ce qui précède montre à quel point il est nécessaire de reconsidérer et de réévaluer le processus de réforme en cours;
- L'aggravation de la contrainte des paiements extérieurs qui pèse sur les pays en développement du fait de la récente détérioration de la conjoncture dans l'économie mondiale et du comportement proconjuncturel des marchés financiers soulève la question de l'adéquation des accords multilatéraux relatifs au soutien de la balance des paiements par des financements publics;

- La question de la stabilité et du caractère approprié des régimes de change entre monnaies des pays du G-3 n'est toujours pas résolue, si bien que d'amples variations continuent de représenter une menace pour la stabilité financière mondiale et le système commercial international;
- Malgré la réaction concertée des autorités monétaires aux événements du 11 septembre, il n'y a pas eu, entre grands pays industrialisés, une coordination des politiques macroéconomiques suffisante pour servir de base à une expansion rapide et équilibrée de la demande mondiale et éviter l'accumulation de nouveaux déséquilibres commerciaux et la multiplication des pressions protectionnistes;
- S'il est vrai qu'à la réunion de Doha beaucoup des préoccupations des pays en développement d'abord exprimées à Seattle ont été reconnues, on ne voit toujours pas clairement ce qui sera fait pour traduire un programme de négociation élargi en un véritable programme de développement.

13. La question qui se pose est de savoir comment faire en sorte que les accords en vigueur dans les différentes sphères de l'activité économique que sont le commerce, le financement, l'endettement, l'investissement et la technologie se renforcent mutuellement pour soutenir une croissance et un développement équitables, rapides et durables. Dans un monde où l'interdépendance ne cesse de se renforcer, aucun pays ne peut régler ses propres problèmes sans tenir compte des conditions régnant dans l'environnement économique extérieur. Cela n'est pas seulement vrai des pays en développement, dont la difficulté à amortir les chocs extérieurs est bien connue, mais aussi des pays industrialisés les plus puissants.

14. Pour les architectes de l'ordre économique international de l'après-guerre, lors des deux Conférences internationales de Bretton Woods et de La Havane, la question de la cohérence et de la coordination des politiques dans les domaines du financement, du commerce et du développement était prioritaire. L'objectif des débats qui s'y sont déroulés était d'améliorer durablement le bien-être économique en appliquant des politiques de plein-emploi et de croissance dans un contexte de stabilité monétaire et financière internationale. On pensait que si ces buts étaient atteints, une rapide expansion du commerce international et une intégration économique plus poussée s'ensuivraient. Ainsi, le rôle du Fonds monétaire international (FMI) était de garantir que les pays aux prises avec des difficultés de balance des paiements ne seraient pas obligés de procéder à ces ajustements déstabilisateurs et déflationnistes que sont les dévaluations monétaires ou la réduction des dépenses intérieures, mesures qui menaceraient de compromettre la croissance, la stabilité et le commerce international. L'efficacité des dispositions arrêtées à Bretton Woods exigeait donc que l'on exerce un contrôle sur les courants de capitaux qui pouvaient avoir un effet déstabilisateur afin de garantir la stabilité monétaire et l'existence de liquidités internationales suffisantes pour empêcher des ajustements déflationnistes. Elle supposait aussi que l'on fournisse des capitaux à plus long terme d'origine publique par l'intermédiaire d'une deuxième institution, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), afin d'aider à reconstruire les capacités nationales de production. On avait envisagé aussi la création d'une troisième institution, l'Organisation internationale du commerce (OIC) qui devait assurer la cohérence et la coordination des politiques dans les domaines économique, financier, commercial et du développement. En définitive, l'OIC n'a pas vu le jour et le vide ainsi créé n'a été comblé que partiellement par le GATT.

15. Malgré les diverses imperfections que présentaient ces accords, l'économie mondiale a connu une très forte croissance, conjuguée au plein-emploi dans les pays industrialisés jusqu'à la fin des années 60. Pendant cette période, les pays en développement ont adopté toute une gamme de stratégies de développement, depuis l'industrialisation visant le remplacement des importations, qui a eu la faveur dans une bonne partie de l'Amérique latine et de l'Afrique, jusqu'aux modèles plus tournés vers l'extérieur, adoptés par certains pays d'Asie de l'Est. Les deux modèles ont connu des succès et des échecs, mais la croissance dans les pays en développement a été en moyenne rapide, par rapport à ce qu'elle avait été dans le passé, et s'est souvent accompagnée de transformations économiques, politiques et sociales profondes. Les prêts multilatéraux et l'aide publique au développement, joints aux préférences commerciales, ont aidé à compenser certaines asymétries et distorsions installées de longue date dans l'économie internationale, qui par le passé ont entravé la croissance dans les pays les plus pauvres.

16. Les imperfections de l'architecture économique internationale de l'après-guerre sont devenues de plus en plus évidentes à la fin des années 60 et ont fini par aboutir à son effondrement au début des années 70: de toute évidence, il fallait réviser les accords multilatéraux et réformer les politiques mondiales pour permettre plus de souplesse dans l'adaptation aux modifications intervenues dans l'économie mondiale. Il semble cependant que l'on ait délibérément laissé le balancier aller trop loin et de manière beaucoup trop désordonnée dans le sens opposé. Le système financier et commercial international qui s'est instauré depuis la mise en échec des Accords de Bretton Woods a privilégié les apports de capitaux privés par rapport aux apports d'origine publique, la flexibilité des taux de change par rapport à leur stabilité, l'austérité par rapport à la reflation, l'ajustement par rapport au financement, et les créanciers par rapport aux débiteurs. Il a entraîné le commerce international vers un système de droits et d'obligations d'un seul niveau, dans lequel les pays en développement ont en général le même niveau d'obligation que les pays développés. L'importance accordée au plein-emploi s'est atténuée, le souci de stabilité monétaire prenant sa place. On a fait passer la libéralisation et l'expansion du commerce avant la croissance économique et le plein-emploi, redonnant ainsi de la vigueur aux programmes mercantilistes.

17. À la suite de l'expérience récente, de nombreuses voix se sont élevées, en particulier dans les pays en développement, pour contester l'efficacité des dispositions en vigueur et faire valoir la nécessité de procéder à des réformes pour ramener davantage de cohérence. Les préoccupations exprimées s'attachaient aux chocs en retour déstabilisateurs et déflationnistes enregistrés dans diverses sphères de l'activité économique, en particulier le commerce, l'endettement et le financement, qui créent souvent des obstacles au développement:

- Loin d'être régis par les avantages comparatifs, les courants commerciaux sont souvent faussés par des taux de change instables et artificiels, qui n'ont que peu de rapport avec les fondamentaux économiques. Les arguments théoriques avancés en faveur de la libéralisation des échanges en sont affaiblis d'autant. De fait, on peut soutenir, par esprit de contradiction, que dans un monde où les taux de change faussent les courants commerciaux et l'allocation des ressources au niveau mondial, les droits de douane et les subventions peuvent jouer un rôle correcteur. Ce problème n'est pas pris en compte dans les accords mondiaux en vigueur, qui sont fondées sur une fausse dichotomie entre commerce et financement.

- En modifiant les positions concurrentielles relatives des différentes industries entre pays, les mouvements monétaires sans rapport avec les fondamentaux économiques sont de nature à faire naître des frictions dans le domaine commercial et à déclencher des réactions protectionnistes, nuisant ainsi au système commercial international. Le déséquilibre des régimes de change a joué un rôle important dans les récents différends commerciaux qui portaient sur les transports maritimes ou l'acier.
- Une redistribution des courants de capitaux internationaux peut aussi provoquer de brusques variations des courants commerciaux internationaux en donnant naissance à des cycles de surchauffe et de marasme dans l'activité économique. Comme on l'a vu pendant les crises est-asiatiques et plus récemment dans le domaine de la technologie de l'information et de la communication aux États-Unis, l'euphorie financière peut mener à une expansion excessive de l'investissement, de la production et du commerce dans certains secteurs particuliers, qui prend fin à plus ou moins brève échéance avec l'éclatement de la bulle, entraînant de brusques variations dans les courants commerciaux et les prix.
- Des liens déstabilisateurs entre commerce et financement peuvent aussi se manifester par l'intermédiaire du coût et de l'offre de financements extérieurs. Comme l'évaluation de la solvabilité détermine la possibilité d'obtenir les moyens de financement du commerce offerts tant par le secteur public que par le secteur privé, des crises financières peuvent rendre plus difficiles non seulement l'importation mais aussi l'exportation, même après d'importantes dévaluations et l'amélioration de la compétitivité. De même, les chocs commerciaux contribuent à accroître la charge de la dette et à réduire les entrées de capitaux, dans la mesure où ils contribuent à élargir la marge pour risques.
- Tandis que les accords de l'après-guerre se fondaient sur la conviction qu'il ne fallait pas sacrifier la croissance et le développement pour réagir à une situation défavorable en matière de commerce extérieur, de financement ou d'endettement, les dispositions et les conceptions qui ont cours aujourd'hui font que les pays en développement se voient presque invariablement dans l'obligation de compenser de telles influences par la compression des dépenses intérieures. Comme le montrent la crise d'endettement des années 80 ainsi que les crises financières intervenues plus récemment sur les marchés émergents, l'ajustement à un resserrement des contraintes financières extérieures résultant de la diminution du prix des exportations et des recettes d'exportation, de l'augmentation de la charge de la dette extérieure ou de l'amputation des prêts et investissements extérieurs se fait, de façon générale, par la réduction des importations et le ralentissement de l'activité économique, lesquels exercent à leur tour un effet de contraction sur les échanges mondiaux. De plus, les règles actuelles du système commercial ne laissent guère de latitude aux pays qui voudraient procéder à des réductions sélectives de leurs importations, de manière à réduire au minimum leurs effets défavorables sur l'utilisation des capacités de production, l'accumulation du capital et la pauvreté.

18. Par ailleurs, les préoccupations que suscite cet état de choses ne tiennent pas seulement à ses effets déstabilisateurs et déflationnistes sur diverses sphères de l'activité économique: on s'inquiète aussi du fait que des dispositions prises à l'échelon mondial dans différents domaines

– commerce, financement, endettement, investissement, technologie – comportent des distorsions et asymétries systématiques qui entravent le développement:

- Alors même que les bienfaits de la liberté des échanges sont généralement reconnus, la division internationale du travail est fortement influencée par des politiques commerciales qui favorisent les produits et les marchés pour lesquels les pays les plus avancés bénéficient d'une marge de compétitivité. Des droits de douane élevés et progressifs, des subventions à l'agriculture et à la pêche protègent des produits qui pourraient permettre aux pays en développement de diversifier leurs exportations. La situation en matière de protectionnisme n'est guère meilleure en ce qui concerne les produits industriels – chaussures, vêtements et textiles – pour lesquels de nombreux pays en développement disposent d'avantages compétitifs. L'abus des procédures antidumping et des normes de produit visant les exportateurs de pays en développement qui obtiennent de bons résultats crée de nouveaux obstacles.
- Il y a discordance entre les conseils donnés aux pays en développement par les institutions multilatérales, qui préconisent la libéralisation des importations et le choix de stratégies de croissance tournées vers l'exportation – conseils auxquels font souvent écho les conditionnalités dont sont assortis les prêts qu'elles accordent au titre des programmes d'ajustement structurel – et le maintien du protectionnisme dont bénéficient, sur les marchés de certains pays industrialisés, des produits agricoles et à forte intensité de main-d'œuvre offrant de bonnes perspectives. De plus, par la libéralisation unilatérale des échanges au-delà des engagements pris dans le cadre de l'OMC à laquelle ils sont encouragés, les pays en développement sont privés des moyens d'obtenir des concessions en matière d'accès aux marchés lors de négociations commerciales subséquentes.
- Pour la plupart des pays en développement, le fonctionnement actuel des systèmes internationaux de commerce et de financement ne procure pas de ressources suffisantes pour permettre de parvenir à la croissance rapide et soutenue en l'absence de laquelle ils ne peuvent atteindre les objectifs fixés par la communauté internationale pour le nouveau millénaire en matière de réduction de la pauvreté. Le plein respect par la plupart des pays en développement des engagements pris pendant le Cycle d'Uruguay, associé au maintien des restrictions à l'accès aux marchés dans certains grands pays industrialisés, génère des déficits des paiements qui ne peuvent être financés de manière durable et sûre par les marchés internationaux de capitaux. De plus, il n'y a plus assez de financements publics auxquels recourir. Les résultats de la Conférence sur le financement du développement ne suffisent pas à faire disparaître cette incompatibilité: les engagements additionnels pris dans le cadre de cette conférence sont inférieurs aux montants nécessaires pour combler le déficit de ressources, lequel, selon un certain nombre d'estimations indépendantes, exigerait un doublement de l'aide publique. Cela veut dire que de nombreux pays en développement devront peut-être se contenter d'une croissance trop lente pour faire reculer tant soit peu la pauvreté. Par ailleurs, comme le montre l'expérience de plusieurs marchés émergents, le souci d'accélérer la croissance en recourant davantage aux apports

de capitaux privés peut aggraver les choses en créant une instabilité et des cycles de surchauffe et de marasme qui risquent, notamment, de nuire aux investissements productifs nécessaires pour améliorer les résultats commerciaux.

- Beaucoup aussi s'accordent à penser que les accords en vigueur ne laissent pas aux pays en développement une marge de manœuvre suffisante pour leur permettre de remédier à leurs difficultés de paiement à plus long terme en appliquant des politiques commerciales, industrielles et technologiques ciblées qui leur permettraient d'accroître leur capacité d'exportation dans des secteurs plus dynamiques. Des voix toujours plus nombreuses s'élèvent pour faire valoir que les lignes d'action aujourd'hui présentées comme orthodoxes et les dispositions en vigueur à l'échelon mondial ont pour résultat de priver les pays en développement des moyens grâce auxquels les pays aujourd'hui développés ont pu atteindre leur niveau actuel de développement économique, puisqu'elles leur refusent nombre d'instruments d'intervention qui ont été utilisés par le passé, largement et avec succès.
- On s'accorde de façon générale à reconnaître que dans un monde caractérisé par une interdépendance accrue, il devrait y avoir un minimum de compatibilité et de cohérence entre politiques nationales et internationales. De fait, les règles et les engagements acceptés au niveau multilatéral imposent des limites strictes aux politiques que les pays peuvent appliquer à l'intérieur de leurs frontières nationales, en raison de leurs ramifications mondiales. Cette discipline multilatérale est particulièrement importante dans le cas des pays dont les politiques économiques entraînent d'importants contrecoups pour le reste du monde. Bien que des freins et contrepoids aient été introduits, à l'échelon mondial, dans certains secteurs comme le commerce extérieur, ils ne s'imposent pas toujours aux gouvernements des grands pays industrialisés, qui sont souvent amenés par des pressions d'ordre politique à protéger leurs secteurs nationaux. De plus, s'agissant de tels pays, les freins et contrepoids en question sont absents ou insuffisants dans un certain nombre de domaines, celui des politiques macroéconomiques et financières, notamment, dont on sait qu'elles entraînent, à l'échelon mondial, des répercussions encore plus fortes que les politiques commerciales. Au contraire, les politiques macroéconomiques et structurelles appliquées dans la plupart des pays en développement sont soumises à une étroite surveillance de la part des institutions financières multilatérales, alors même que les conséquences mondiales de leurs politiques nationales sont beaucoup plus faibles.

19. Les objectifs poursuivis par les architectes de l'ordre économique international de l'après-guerre – une croissance et un développement rapides, soutenus, reposant sur une large assise, ouvrant la voie à une intégration économique internationale plus large – gardent toute leur valeur aujourd'hui. Cherchant les moyens d'atteindre au mieux ces objectifs, les pouvoirs publics doivent désormais s'attaquer à des problèmes plus complexes encore que par le passé pour assurer la compatibilité et la cohérence entre les différentes composantes de l'économie internationale, ainsi qu'entre ces composantes et le développement économique. Or, même si en raison d'une interdépendance mondiale accrue il devient plus difficile d'assurer la cohérence, la complémentarité et la coordination voulues, au niveau mondial, lors de l'élaboration des

politiques économiques, et même si cet état de choses est reconnu davantage que par le passé, les mécanismes et institutions mis en place au cours des trois décennies écoulées n'ont pas été à la hauteur du défi à relever. Les propositions avancées dans l'actuel contexte de la mondialisation devraient donc, pour commencer, se donner pour but la résolution de ces problèmes, notamment par les institutions compétentes du système des Nations Unies. Comme cela est reconnu dans le Plan d'action de Bangkok (par. 103), la CNUCED a un rôle unique à jouer à cet égard:

Pour que tous les pays profitent des avantages de la mondialisation, il faut s'attaquer à des problèmes complexes découlant, en particulier au niveau macroéconomique mondial, de l'interdépendance croissante des diverses sphères d'activité économique (commerce, financement et investissement, notamment) et des risques que cette interdépendance comporte parfois. La CNUCED, en tant qu'institution principalement responsable, au sein du système des Nations Unies, du traitement intégré du commerce et du développement et des questions connexes dans les domaines du financement, de la technologie, de l'investissement et du développement durable, est particulièrement bien placée pour examiner ces questions et amener les pays à s'entendre sur une reformulation des politiques dans l'optique du développement...

C. Repenser les stratégies de développement

20. Dans presque tous les cas où les pays en développement sont parvenus à réaliser une croissance rapide et soutenue, une réorientation spectaculaire de la structure économique aux dépens du secteur primaire et en faveur du secteur manufacturier a été le déclic d'une augmentation progressive des niveaux de productivité et de revenu. Cette augmentation a été soutenue par le passage, au niveau sectoriel aussi bien qu'intersectoriel, à des activités à plus forte intensité technologique et plus capitalistiques, et l'amélioration de la productivité qui en est résultée a permis aux producteurs locaux d'être concurrentiels sur des marchés internationaux de plus en plus exigeants. Le moteur de ce processus de transformation structurelle et de croissance de la productivité a été un rythme rapide et soutenu d'accumulation du capital. Là où le marché et la propriété privée ont joué un rôle prédominant, les ressources ont été concentrées entre les mains d'une minorité dont le comportement a, dans une large mesure, déterminé le profil de l'investissement et de la croissance. Cette évolution s'est rarement déroulée sans heurts, et la nécessité de maîtriser les tensions et les conflits qui en sont résultés a conféré une forte dimension politique au processus d'«industrialisation tardive».

21. Au cours des deux dernières décennies, la mondialisation est devenue le contrepoint des problèmes de politique économique liés à l'industrialisation tardive. En particulier, depuis la crise d'endettement du début des années 80, les pays en développement ont fait de vigoureux efforts, moyennant un coût considérable bien souvent, pour s'intégrer plus étroitement à l'économie mondiale. On espérait que l'expansion des exportations et les apports de capitaux privés extérieurs permettraient de mettre fin au profil «en dents de scie» de la croissance et du développement. Les stratégies conçues en vue de cet objectif ont contraint beaucoup de pays en développement à rompre avec les politiques passées et à chercher à s'intégrer plus étroitement et plus vite à l'économie mondiale grâce à une libéralisation rapide du commerce, des finances et de l'investissement. Pourtant, les deux dernières décennies se sont caractérisées par une croissance lente et erratique, une instabilité accrue, et le creusement des écarts de revenus entre la plupart des pays en développement et le monde industrialisé. Le problème qui se pose est donc

de définir des stratégies de développement appropriées dans un monde en voie de mondialisation.

22. Si les politiques économiques mettaient initialement l'accent sur la nécessité de faire prévaloir «la vérité des prix», plus récemment c'est le problème d'institutions appropriées, que résume la notion de «bonne gouvernance», qui a joué un rôle central dans les recommandations officielles adressées aux pays en développement. Les principes fondamentaux constitutifs de la bonne gouvernance comprennent généralement l'obligation de rendre compte imposée aux responsables politiques, la participation et la propriété privée, la primauté effective du droit, la transparence et la circulation de l'information. Le respect de ces principes doit conduire à de bonnes institutions telles que la démocratie, une administration et un système judiciaire honnêtes et efficaces, la protection des droits de propriété, la bonne gouvernance des entreprises, des systèmes financiers publics et privés, des systèmes adéquats de protection sociale, la protection des droits syndicaux, etc. L'accord est quasiment universel sur l'importance de la plupart de ces principes et institutions pour le développement économique, social et politique à un niveau général. Cependant, pour répondre à la question de savoir si des arrangements institutionnels spécifiques sont une condition préalable d'un développement rapide dans les pays en développement, il importe de garder à l'esprit les considérations suivantes:

- L'expérience historique montre que bon nombre des institutions qui sont aujourd'hui considérées comme des conditions préalables d'un développement économique réussi ont été en fait le produit plutôt que la cause du développement économique des pays avancés d'aujourd'hui.
- Beaucoup de pays en développement ont aujourd'hui des niveaux de développement institutionnel beaucoup plus élevés que le niveau atteint par les pays industrialisés d'aujourd'hui quand ils se trouvaient à des niveaux analogues de revenu par habitant et de développement économique.
- Imposer à tous les pays une norme institutionnelle commune sans tenir compte des conditions spécifiques risque d'aller à l'encontre du but visé; même parmi les pays industrialisés, il y a une diversité institutionnelle considérable, et l'expérience récente montre que bon nombre des institutions des pays avancés qui ont été plaquées sur les structures économiques, sociales et politiques existantes des pays en développement n'ont pas réussi à fonctionner convenablement.
- Les efforts nécessaires pour adopter les institutions des pays en développement peuvent imposer une lourde charge aux ressources financières et humaines des pays en développement; ils risquent aussi d'aller à l'encontre des normes sociales et culturelles.
- Bon nombre d'institutions présentées à un moment ou à un autre comme des exemples à suivre (notamment le système financier basé sur les établissements bancaires en Asie de l'Est ou la bonne gouvernance des entreprises aux États-Unis) se sont ensuite révélées très déficientes.

23. Il ne fait guère de doute qu'une importance excessive accordée à ces difficultés pourrait aisément servir d'excuse pour défendre le statu quo institutionnel dans les pays en

développement. En fait, ces pays peuvent encore tirer parti de la riche expérience historique des pays avancés d'aujourd'hui pour créer ou adopter des institutions capables de promouvoir le développement. De même que ces pays ont tiré d'immenses avantages des avancées technologiques des pays développés dans des domaines comme la médecine ou l'industrie, qui leur ont permis d'améliorer le bien-être de la population sans avoir eux-mêmes à innover, ils ont également beaucoup à apprendre et peuvent tirer de grands avantages du savoir-faire et de l'expérience institutionnels des pays développés. Mais les niveaux de développement économique et les particularités historiques imposent des limites à ce qui peut être utilement reproduit.

24. Sur le plan des politiques économiques, il est généralement admis que la discipline budgétaire et monétaire et la stabilité économique sont une condition nécessaire, mais pas suffisante, d'une croissance et d'un développement soutenus. Assurément, au cours de la dernière décennie, la plupart des pays en développement ont fait des progrès considérables sur la voie de la discipline budgétaire et de la stabilité des prix. Le fait qu'une plus grande stabilité des prix n'a pas débouché sur une croissance plus vigoureuse et plus soutenue conduit aujourd'hui beaucoup de gens à recommander d'accorder davantage d'attention aux politiques microéconomiques et aux politiques de l'offre. Certes, des mesures de ce type devraient toujours faire partie intégrante des politiques industrielles et technologiques ciblées poursuivies dans les pays en développement, mais on est loin de pouvoir affirmer que les difficultés actuelles ont des origines essentiellement microéconomiques ou macroéconomiques. Alors même que l'inflation a été maîtrisée, la stabilité économique n'a pu être atteinte, étant donné que des variables clefs telles que les salaires, les taux de change et les taux d'intérêt, qui exercent une influence considérable sur l'investissement et l'allocation des ressources, ont été extrêmement volatils dans la plupart des pays en développement, en raison surtout de l'instabilité financière accrue résultant de la plus grande mobilité du capital. Un environnement macroéconomique plus stable et plus prévisible est un préalable essentiel d'un climat favorable à l'investissement et, faute d'un tel environnement, la réussite d'interventions au niveau microéconomique est beaucoup plus problématique.

25. Jusqu'à présent, les forces libérées par le mouvement de libéralisation rapide ont favorisé certaines catégories de revenu par rapport à d'autres, sans stimuler la croissance et l'investissement. De plus, les disparités de revenu se sont aggravées presque partout, le capital ayant bénéficié davantage que le travail, et l'écart salarial entre travailleurs qualifiés et non qualifiés s'est creusé dans beaucoup de pays. La libéralisation financière s'est également accompagnée d'une expansion rapide de l'endettement public et privé, dont a bénéficié une nouvelle classe de rentiers, et la libéralisation de l'agriculture dans les pays en développement a favorisé, dans bon nombre d'entre eux, une classe commerçante urbaine plutôt que les agriculteurs. Ces facteurs d'aggravation de l'inégalité ont en même temps découragé l'investissement et ralenti la croissance, car les groupes qui ont bénéficié de la libéralisation n'ont pas investi leurs richesses dans des activités productives. En particulier, les avantages accordés à la finance mondiale, avec la possibilité d'allers-retours rapides sur les marchés financiers dans le dessein de réaliser des profits immédiats, ont souvent sapé le dynamisme nécessaire pour s'engager dans des investissements à long terme dans des actifs productifs de création récente.

26. Compte tenu de ces tendances, la réussite des pays en développement en voie d'industrialisation rapide, d'Asie de l'Est surtout, est d'autant plus remarquable. Ces expériences

ont suscité un intérêt considérable et bien des discussions. Cependant, il est largement admis que la réussite de ces pays reposait sur le puissant dynamisme de leur classe d'entrepreneurs, qui s'est traduit par des taux exceptionnellement élevés d'épargne et d'investissement alimentés par les profits, et qu'un État discipliné soucieux du développement a beaucoup contribué à la mise en place des conditions nécessaires. Dans cette perspective, les éléments d'une stratégie de développement efficace apparaissent clairement, à savoir:

- Pour la plupart des pays pauvres, les politiques visant à accélérer l'investissement et l'accumulation du capital doivent être d'abord conçues pour une économie essentiellement rurale, l'objectif principal étant d'accroître la productivité agricole, en particulier parmi les petits agriculteurs, et de générer un excédent agricole net pouvant être utilisé pour soutenir des activités non traditionnelles. Des prix prévisibles pour les intrants et les produits finals, un crédit rural adéquat, un taux de change approprié, des investissements dans l'infrastructure publique, et des mesures spécifiques de stimulation de l'offre destinées à améliorer les capacités productives des agriculteurs, à encourager le développement du marché et à réduire les risques excessifs sont des facteurs d'une importance cruciale.
- Lorsque l'activité industrielle commence à décoller, une stratégie visant à stimuler la rentabilité et de hauts niveaux de réinvestissement des profits dans des activités productives devra s'appuyer sur des mesures fiscales et sur des politiques commerciales et financières, ainsi que sur une politique de la concurrence.
- Les premières étapes de croissance rapide, en particulier à mesure que la croissance décolle, vont sans doute s'accompagner d'un important déficit de financement, l'investissement prenant une avance considérable sur l'épargne. Cet écart doit être initialement compensé par des apports de capitaux, mais devrait être progressivement comblé à mesure que l'épargne intérieure augmente parallèlement à l'augmentation des revenus. Cette réduction de la dépendance à l'égard des apports extérieurs de capitaux est un trait distinctif d'une industrialisation et d'un développement réussi. Dans beaucoup d'autres pays, les périodes de croissance rapide ne sont pas parvenues à stimuler l'épargne intérieure; il n'a donc plus été possible de soutenir la croissance lorsque l'environnement commercial et financier extérieur s'est détérioré. Une grande majorité de pays à revenu intermédiaire se trouvent confrontés à un problème important, qui consiste à trouver les moyens de réduire leur dépendance à l'égard de flux internationaux de capitaux volatils en encourageant l'épargne et l'accumulation du capital, grâce notamment aux réinvestissements d'une plus forte proportion des profits.
- Les inquiétudes que suscite une dépendance excessive à l'égard des financements extérieurs conduisent à se poser la question de savoir s'il appartient aux forces du marché de déterminer les formes des flux financiers, leur destination et leur utilisation. Compte tenu des crises financières qu'ont connues récemment les pays en développement, il ne fait guère de doute qu'il est indispensable que ces pays gèrent les flux de capitaux de manière à éviter les cycles de surchauffe et de marasme et de graves perturbations de la croissance et du développement.

27. La plupart des pays en développement doivent également revoir les modalités de leur participation au commerce international. Certes, il semble que les pays en développement, en tant que groupe, soient devenus, au cours des deux dernières décennies, des acteurs plus actifs et plus dynamiques du commerce mondial, mais à regarder les choses de plus près, les mécanismes de leur participation à la division internationale du travail présentent une grande diversité:

- Premièrement, beaucoup de pays n'ont pas réussi à réduire la part relative des produits de base au marché relativement stagnant ou en déclin. Cependant, quelques pays ont réussi à devenir des exportateurs de produits plus dynamiques et ont enregistré une augmentation de leurs revenus.
- Deuxièmement, la plupart des pays en développement qui ont réussi à passer des produits de base aux produits manufacturés l'ont fait en se concentrant sur des produits à forte intensité de ressources et de main-d'œuvre, qui manquent généralement de dynamisme sur les marchés mondiaux.
- Troisièmement, le bond apparent de quelques pays dans les produits à forte intensité de qualification et de technologie est souvent trompeur, car en réalité leur participation à l'élaboration de ces produits se situe au stade d'activités d'assemblage à forte intensité de main-d'œuvre et à valeur ajoutée relativement faible.
- Enfin, quelques pays, d'Asie de l'Est surtout, ont enregistré de fortes augmentations de leurs parts respectives de la valeur manufacturière ajoutée mondiale et du commerce manufacturier mondial, à la suite d'avancées régulières de ces pays sur la voie de l'industrialisation, qui sont antérieures au récent effort d'exportation entrepris ailleurs dans le monde en développement.

28. La plupart des pays en développement continuent d'exporter des produits à forte intensité de ressources et de main-d'œuvre et comptent sur leurs disponibilités en main-d'œuvre bon marché pour affronter la concurrence. Même lorsque les décideurs commencent à apercevoir des signes de succès, avec l'augmentation des niveaux d'investissement et des parts de marché pour les exportations de produits manufacturés à forte intensité de main-d'œuvre, ils doivent anticiper les difficultés futures auxquelles ces secteurs risquent d'être confrontés, celles notamment qui résultent de la hausse des salaires, des limites à l'accroissement de la productivité et de la détérioration des termes de l'échange. Pour surmonter ces obstacles, il faut progressivement et résolument favoriser le développement d'une nouvelle génération d'industries, dans les secteurs des biens d'équipement et des biens intermédiaires notamment, offrant un plus grand potentiel d'innovation, d'accroissement de la productivité et de dynamisme des exportations. Cet effort nécessite des mesures pour mettre en place une capacité technologique, ou renforcer la capacité technologique existante, aux niveaux national et sectoriel, ainsi qu'à l'échelon de l'entreprise. Des incitations, d'ordre fiscal notamment, peuvent être utilisées pour encourager la formation à l'entreprise, ainsi qu'un programme national à des niveaux d'enseignement plus élevés, et une plus large participation aux programmes de formation professionnelle, au niveau des secteurs d'activité. Des mesures visant à faciliter la R-D locale, y compris des subventions financières, notamment pour des projets de grande ampleur et à risque, la création de parcs scientifiques et de zones industrielles spécialisées sont des moyens possibles de renforcer la capacité technologique.

29. Bien qu'une stratégie de développement, pour être couronnée de succès, doive reposer sur la création d'entreprises locales solides associée à un processus d'accumulation dynamique, il ne fait guère de doute que les firmes étrangères ont un rôle important à jouer à tous les stades du développement. Pour maximiser les avantages résultant d'interactions avec des firmes étrangères, il peut être fait appel à toute une gamme de techniques, allant de l'ingénierie inverse et de la prise de licences à l'hébergement de filiales étrangères. Dans la plupart des cas, une combinaison de ces différentes techniques, adaptée aux exigences spécifiques de chaque secteur, sera sans doute souhaitable.

30. Pour les pays pauvres qui tentent de s'insérer dans la filière de production au stade des activités à bas coût, la très forte composante importations de leurs activités pose plusieurs problèmes spécifiques. Les retombées potentielles – technologiques et autres – en particulier pour les pays à revenu intermédiaire et dans les secteurs où savoir et biens d'équipement spécifiques sont étroitement enchevêtrés, il est essentiel que les gouvernements des pays d'accueil conservent une gamme d'options de politique économique pour pouvoir négocier effectivement avec les STN. Les mesures qui ont donné de bons résultats dans le passé comprennent la réglementation de l'IED dans des secteurs où l'on souhaite favoriser le développement de grands producteurs nationaux, des accords sur le contenu d'origine nationale et la sélection de la technologie. En règle générale, une approche plus libérale de l'IED est sans doute plus bénéfique une fois que les niveaux de productivité et les capacités technologiques ont franchi certains seuils.

31. Des inquiétudes sont apparues parmi les décideurs des pays en développement qui craignent que la poursuite de stratégies de développement du type de celles qui se sont révélées efficaces dans le passé ne soit plus possible étant donné les contraintes imposées par l'ordre économique international qui est en train d'apparaître. Des sources raréfiées de financements publics et une plus forte dépendance à l'égard des flux de capitaux privés sont quelques-uns des facteurs qui risquent de restreindre la gamme d'options possibles. Un autre facteur est lié aux nouvelles obligations contractées dans le cadre de l'OMC, qui soumet les politiques nationales, en particulier dans les domaines du développement industriel et technologique, à des disciplines plus strictes que ce n'était jusqu'à présent le cas. Enfin, les conditionnalités dont sont assortis les prêts multilatéraux ont élargi la gamme des mesures de politique économique soumises à l'étroite surveillance et à l'évaluation attentive des institutions financières multilatérales. Tous ces obstacles potentiels doivent être réexaminés afin d'assurer que les pays en développement aient suffisamment de latitude pour créer entre l'investissement et l'exportation le type de lien de nature à favoriser une croissance rapide et soutenue.

32. En fait, beaucoup de pays en développement n'exploitent pas toutes les options de politique économique dont ils disposent. Bon nombre des politiques financières, budgétaires et sectorielles qui peuvent contribuer à créer les conditions fondamentales d'une accumulation du capital plus rapide et mieux orienté et à canaliser l'investissement selon des modalités compatibles avec les grands objectifs de développement ne relèvent pas des accords multilatéraux. En particulier, le champ laissé à la promotion des exportations, bien que réduit, permet encore diverses formes de soutien, plus spécialement dans les pays les plus pauvres.