

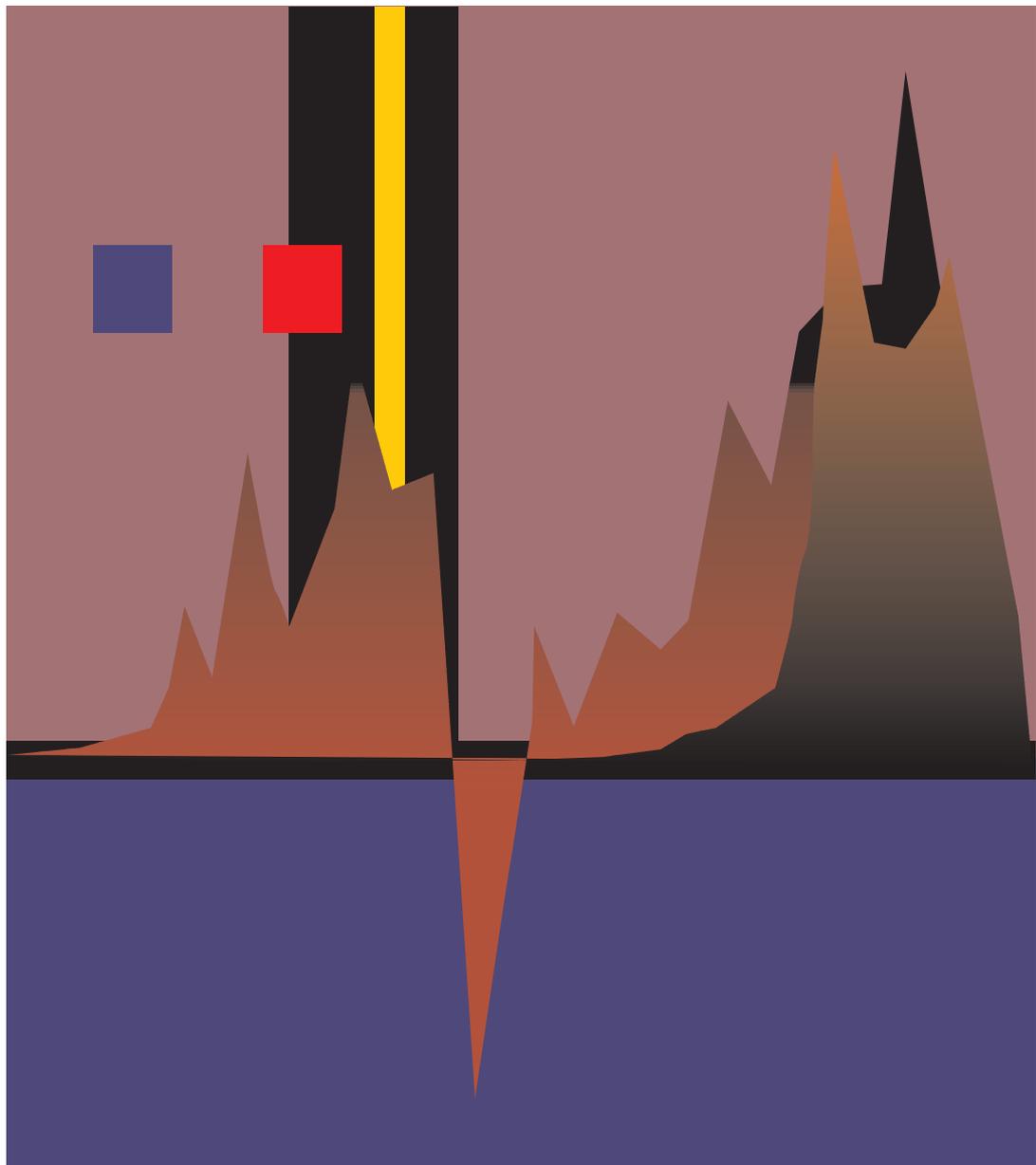
CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

RAPPORT SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT, 1999

APERÇU GÉNÉRAL



NATIONS UNIES



APERÇU GÉNÉRAL

Depuis le premier bilan de la mondialisation dressé par le secrétariat de la CNUCED dans le Rapport sur le commerce et le développement de 1997, la situation des pays en développement s'est considérablement détériorée. Les quelques pays qui semblaient bien partis, surtout en Asie de l'Est et en Amérique latine, et qui auraient pu en guider d'autres sur la voie du progrès, ont perdu leur élan. En Afrique, le revirement tant espéré ne s'est pas produit. Les prévisions concernant les avantages que les pays en développement retireraient du Cycle d'Uruguay se sont révélées trop optimistes et, comme on le craignait, les mouvements internationaux de capitaux ont été particulièrement déstabilisateurs. La pauvreté et le chômage sont en recrudescence dans des pays qui les combattent pourtant depuis bien des années. Les différences de revenu et de niveau de vie entre les pays et à l'intérieur de ceux-ci se sont encore accentuées.

Alors que le XXe siècle touche à sa fin, l'économie mondiale est profondément divisée et instable. L'incapacité d'accélérer la croissance afin de réduire l'écart entre riches et pauvres doit être considérée comme un échec de la communauté internationale tout entière. Cet échec conduit à se poser des questions importantes sur la politique actuelle de développement.

Le système mondial reste caractérisé par des asymétries et des déséquilibres qui défavorisent les pauvres et les déshérités. La décision de s'en remettre aux marchés pour assurer l'intégration économique mondiale n'a pas arrangé les choses, ce qui n'a rien d'étonnant. Une concurrence débridée, en particulier quand les armes sont inégales, n'a jamais suffi à activer la croissance ni à accroître la prospérité, même dans les pays développés, et a eu parfois un effet destructeur. Il n'y a aucune raison qu'il en aille autrement dans une économie en voie de mondialisation.

Une action énergique, une coopération constructive et la solidarité sont indispensables pour permettre à l'économie mondiale, aujourd'hui fragmentée, d'entrer au XXIe siècle dans une ère de paix et de prospérité - faute de quoi, à en juger d'après les leçons de l'histoire, tous les pays connaîtront des épreuves.

L'économie mondiale : une reprise fragile, avec des risques de détérioration

Si les pays développés n'ont guère souffert de la crise financière asiatique qui a éclaté en 1997, et en ont même tiré quelque profit, cette crise a provoqué de profonds bouleversements dans le reste du monde. Elle a frappé la quasi-totalité des pays en développement et des pays en transition, fait des ravages en Asie de l'Est et en Russie tout au long de 1998, freiné les progrès de l'Amérique latine et, dans les pays les plus touchés, réduit à néant les fruits de plusieurs décennies de croissance économique et de lutte contre la pauvreté. C'est ainsi que le taux de croissance des pays en développement est tombé de presque 6 % en 1996 à moins de 2 % en 1998 et, pour la première fois depuis dix ans, a été inférieur à celui des pays industrialisés. En ce qui concerne les pays en transition, la crise russe a eu pour effet de plonger l'ensemble de la région dans la récession, alors même qu'en 1997 le taux de croissance avait été positif pour la première fois depuis le début de la transition.

Les deux plus grands pays en développement, la Chine et l'Inde, constituent des exceptions remarquables dans ce tableau généralement sombre. On notera que l'une et l'autre ont résisté à la tentation de libéraliser prématurément leurs échanges et de s'intégrer rapidement dans le système financier international.

La crise dans les pays en développement a eu de graves répercussions sur le commerce international. L'ample mouvement de la balance commerciale des pays d'Asie, qui ont très fortement réduit leurs importations, a largement contribué à la réapparition d'importants déséquilibres dans les échanges mondiaux, comme on n'en avait pas connus depuis les années 80. Il est aussi pour beaucoup dans le ralentissement du commerce international, dont la valeur n'avait pas fléchi autant depuis 1982, ainsi que dans la chute spectaculaire et généralisée des cours des produits de base. Pour la première fois depuis 50 ans, la part des produits primaires dans les échanges mondiaux est tombée à moins de 20 %. Jointe à l'appréciation du dollar en 1997 et pendant la majeure partie de l'année 1998, la contraction a entraîné un affaiblissement des recettes d'exportation des pays en développement exprimées dans cette monnaie, ce qui ne s'était pas produit depuis 1991.

On estime que 86 % de la diminution globale du commerce mondial, en valeur, est imputable à la baisse des prix du pétrole, qui ont fléchi d'un tiers. Les recettes d'exportation des pays de l'OPEP ont fondu de plus de 50 milliards de dollars en 1998, et les pays exportateurs de pétrole pris dans leur ensemble ont perdu plus de 6 % de leur PNB. Les pays en développement non producteurs de pétrole ont, eux aussi, souffert d'une détérioration de leurs termes de l'échange et d'une perte de revenus. Les prix des produits de base autres que le pétrole ont chuté de 12 %, ce qui ne s'était pas vu depuis le milieu des années 70. En Amérique latine, la baisse des prix à l'exportation s'est traduite par un manque à gagner en devises qui a dépassé 10 milliards de dollars, et en Afrique subsaharienne les pertes ont représenté presque 2,5 % du PIB.

Les pays industrialisés, en revanche, ont profité de l'effondrement sans précédent des cours des produits de base et de la baisse du prix des articles manufacturés importés de pays dont la monnaie avait été dévaluée. Les économies attribuables à la diminution du coût des importations de pétrole ont représenté, à elles seules, quelque 60 milliards de dollars - somme supérieure au montant total de l'aide publique au développement en 1998. L'amélioration de leurs termes de l'échange a grandement aidé ces pays à préserver les revenus et à réduire l'inflation.

Les pays développés n'ont guère été éprouvés par la dégringolade du prix des actifs ni par l'augmentation des primes de risque sur les marchés mondiaux de capitaux, qui ont accompagné la forte

contraction des apports financiers aux nouveaux marchés, en particulier dans les mois qui ont suivi la crise russe d'août 1998. Ils n'ont pas non plus beaucoup souffert de la crise brésilienne de janvier 1999. Bien au contraire, la fuite des capitaux en lieu sûr après la tourmente financière qui avait agité les pays en développement et les pays en transition a stimulé les bourses de valeurs dans le Nord et fouetté la consommation, notamment aux États-Unis - pays qui a connu une huitième année d'expansion tout à fait exceptionnelle et où la consommation des ménages a augmenté de plus de 400 milliards de dollars entre le deuxième trimestre de 1997 et la fin de 1998, soit plus du double du revenu annuel total de l'Afrique subsaharienne.

Les perspectives économiques mondiales se sont améliorées depuis le début de l'année. La crainte d'une contagion de la crise russe s'est révélée exagérée, et les effets fâcheux de la crise brésilienne ont jusqu'à présent été circonscrits à la région. Toutefois, la menace d'une récession mondiale s'éloignant, la peur a cédé la place à une confiance excessive. Ce changement d'attitude a été encouragé par une timide reprise des flux de capitaux vers la plupart des jeunes marchés et par des signes de raffermissement des prix de certains produits de base, notamment du pétrole, découlant en grande partie de la compression de l'offre plutôt que d'une expansion de la demande.

En 1999, à en juger d'après les tendances actuelles, les résultats économiques mondiaux ne devraient pas être très différents de ceux de l'année précédente, bien que les régions évoluent dans des directions distinctes. Pour ce qui est des pays industrialisés, la croissance sera sans doute modérée aux États-Unis. On peut s'attendre à une certaine amélioration au Japon, mais un redressement soutenu n'est pas encore en vue. Une reprise vigoureuse se faisant toujours attendre dans l'Union européenne, la croissance du PIB des pays développés ne devrait pas dépasser le taux décevant de 1998.

Dans les pays en développement, hormis la Chine, la croissance économique sera inférieure à la croissance démographique et moins rapide que dans les pays industrialisés. On prévoit que le ralentissement se poursuivra en Chine, qu'il y aura une contraction en Amérique latine et que la croissance restera faible en Afrique. La reprise dans certains pays d'Asie de l'Est touchés par la crise sera tout juste suffisante pour contrebalancer les reculs enregistrés ailleurs. On ne saurait donc s'attendre à une amélioration décisive de la situation économique générale des pays en développement.

Ni un retour à la stabilité en Asie ni l'apparente limitation des effets de la crise brésilienne aux pays voisins ne doivent occulter les risques immédiats de détérioration de l'économie mondiale. La stabilisation de nombreux marchés nouveaux, notamment au Brésil et en Russie, ne signifie pas que les problèmes structurels sous-jacents, comme la fragilité budgétaire, ont disparu. Les écarts de rendement demeurent importants et s'il est probable que les apports de capitaux privés aux pays en développement augmentent quelque peu en l'an 2000, ils n'en demeureront pas moins bien inférieurs aux niveaux d'avant la crise. La dépendance d'un aussi grand nombre de pays en développement à l'égard de capitaux étrangers très volatils présente en outre un risque inhérent d'instabilité.

En Amérique latine, de nombreux pays ne sont pas encore arrivés à combiner équilibre extérieur et budgétaire et taux de croissance acceptable. Tout en ayant une croissance médiocre, plusieurs grands pays de la région, notamment l'Argentine et le Brésil, enregistrent un déficit courant supérieur au seuil critique de 4 % du PIB. L'endettement extérieur et la dépendance à l'égard des capitaux étrangers vont de nouveau s'alourdir, et toute perte de confiance risque de provoquer un reflux de fonds qui rendrait problématique le service de la dette. La région demeure vulnérable à la hausse des taux d'intérêt aux États-Unis.

En Asie, la rapidité et la solidité de la reprise en cours dans certains pays sont incertaines et des problèmes pourraient se poser ailleurs dans la région, notamment en Chine pour ce qui est du maintien du taux de change. La crise a provoqué une contraction des exportations et un relâchement de la demande dans ce pays, retardant la restructuration du système financier et des entreprises d'État. Jusqu'à présent, les mauvaises conditions dans le secteur extérieur ont été contrebalancées par d'importants

programmes de dépenses publiques, mais si le taux de change ne pouvait être maintenu au niveau actuel, des réalignements monétaires risqueraient de se produire dans toute la région, ce qui compromettrait la reprise naissante dans les pays victimes de la crise.

Pour que la reprise soit soutenue en Asie et en Amérique latine, elle devra nécessairement être fondée sur l'exportation et dépendra donc du rythme de l'activité économique dans les pays industrialisés. La vive croissance de la demande aux États-Unis a contribué de façon décisive à empêcher une récession mondiale, mais elle ne le fera pas indéfiniment. Si l'expansion reste rapide, les États-Unis durciront certainement leur politique monétaire, ce qui non seulement créera des difficultés pour les pays en développement, mais encore compromettra la reprise en Europe. Cela devrait aussi entraîner une aggravation des déficits commerciaux et une montée du protectionnisme. Comme l'essor de la demande intérieure dépend de plus en plus des cours de la bourse ainsi que des emprunts des ménages et des entreprises, un ralentissement de l'expansion est à la longue inévitable. La décélération se fera-t-elle "en douceur" ou, au contraire, sera-t-elle brutale, risquant alors de provoquer une nouvelle crise boursière et de freiner encore la croissance mondiale.

La reprise au Japon dépend toujours de la relance budgétaire. Mais parce que la capacité demeure largement excédentaire et que les bilans restent fragiles dans le secteur privé, les dépenses publiques n'ont pas un grand effet d'entraînement. Une fois que leur influence immédiate s'est dissipée, l'économie tend à déraiper. Le train de mesures budgétaires annoncé pour l'automne 1999 semble donc indispensable pour éviter au pays une double récession comme celle qu'il a connue en 1996. À long terme, la croissance dépendra de la réforme structurelle.

Il ne faut pas trop compter sur l'Union européenne pour stimuler la croissance mondiale dans un avenir proche. L'adoption d'une monnaie unique pose des problèmes internes à 11 de ses membres. Proclamé rival du dollar, l'euro s'est déprécié de plus de 10 % depuis son introduction au début de l'année, ce qui a donné à la compétitivité européenne un coup de pouce dont elle avait grand besoin, mais conduit à s'interroger quant à la crédibilité de la nouvelle monnaie. La Banque centrale européenne doit en outre définir une politique monétaire pour des pays ayant encore des taux de croissance très différents, ce qui n'est pas chose aisée. Nombre des difficultés rencontrées par l'euro sont peut-être dues à l'asymétrie cyclique entre les États-Unis et l'Europe, mais sa tenue à long terme pourrait bien dépendre d'une restructuration de l'industrie européenne analogue à celle de l'industrie américaine au début des années 90.

Si la reprise dans l'Union européenne et au Japon était retardée pour une raison ou pour une autre, il faudrait se tourner vers les pays en développement pour aiguillonner la croissance mondiale. Or, aux prises avec des problèmes de financement extérieur et de restructuration économique, ces pays ne peuvent guère recourir à des mesures budgétaires classiques, de crainte de perdre la confiance des marchés de capitaux, et leur politique monétaire est soumise aux impératifs du marché des changes. Puisqu'il leur est difficile de suivre une politique macroéconomique anticyclique, on pourrait leur injecter directement des liquidités, en passant par des voies officielles, afin de stimuler la demande, les importations et la croissance. Les institutions financières multilatérales ne sont pas en mesure de répondre aux besoins dans ce domaine parce que leurs ressources ont été absorbées par des opérations de sauvetage financier et qu'elles ont du mal à s'en procurer de nouvelles, ces opérations étant de plus en plus critiquées.

En revanche, le Japon et l'Union européenne peuvent beaucoup contribuer à l'injection directe de liquidités en recyclant une partie de l'important excédent de leurs comptes courants. Comme les pays en développement ont une propension supérieure à consommer et à importer, ce genre de mesures pourrait se révéler plus efficace, du point de vue de la croissance mondiale, que la relance budgétaire dans les pays excédentaires eux-mêmes. Le plan Miyazawa en offre un bon exemple, mais il convient aussi d'étudier d'autres moyens d'accroître directement la liquidité. On pourrait, notamment, libérer les pays pauvres très endettés du carcan qui les enserme en annulant immédiatement leur dette publique

impossible à rembourser, tout en admettant davantage de pays au bénéfice de l'initiative PPTE. Des allocations importantes de DTS pourraient également aider les pays en développement et les pays en transition. On a déjà proposé d'utiliser ces allocations à titre réversible pour fournir des liquidités à de jeunes marchés menacés d'une contagion financière. On pourrait aussi prendre des mesures analogues pour étayer le financement des opérations courantes, d'autant plus que des réserves beaucoup plus importantes sont aujourd'hui nécessaires afin de parer aux risques d'instabilité monétaire.

Commerce, financement extérieur et croissance économique dans les pays en développement

Libéralisation, obstacles extérieurs et croissance

Ces dernières années, les pays en développement n'ont ménagé aucun effort pour s'intégrer davantage dans l'économie mondiale, souvent au prix de lourds sacrifices. Mais les profonds déséquilibres du pouvoir économique et les distorsions des systèmes commercial et financier internationaux les ont empêchés d'en retirer les avantages escomptés - accélération de la croissance, augmentation des possibilités d'emploi et réduction de la pauvreté. Les prédictions concernant les bienfaits que leur procurerait le Cycle d'Uruguay se sont révélées fantaisistes. En revanche, les risques de détérioration de la situation sont beaucoup plus grands qu'on ne le pensait, ainsi qu'en témoigne l'exemple de l'Asie de l'Est et de l'Amérique latine. L'affaiblissement des "tigres" asiatiques depuis 1997 montre que même les pays en développement les plus dynamiques sont vulnérables face aux puissantes forces libérées par la mondialisation. Bref, le XXème siècle s'achève dans un climat de crise et l'on s'interroge de plus en plus sur la validité des orientations préconisées au cours des dix dernières années.

Les conseils donnés étaient en grande partie dictés par la crise de la dette du début des années 80, époque à laquelle un changement de cap dans les pays industrialisés avait provoqué des bouleversements macroéconomiques dans de nombreux pays en développement et freiné brusquement leur croissance. De graves difficultés de balance des paiements avaient montré que l'essor des pays du Sud était devenu largement tributaire d'une augmentation constante des recettes d'exportation et des apports de capitaux, et qu'un tarissement de ces sources de devises pouvait avoir des effets catastrophiques. Pour beaucoup, la crise a apporté la preuve irrécusable que des stratégies de croissance "introverties" et l'interventionnisme ne pouvaient pas sortir les pays du tiers monde de l'ornière de la pauvreté et du sous-développement. C'est ainsi que, pendant la seconde moitié de la décennie, un solide consensus s'est fait sur la nécessité d'assurer la "vérité des prix". On pensait qu'une intégration étroite dans l'économie mondiale, grâce à une libéralisation rapide du commerce, des finances et de l'investissement, empêcherait que des crises de paiement à répétition retardent le développement. La libéralisation des échanges garantirait la meilleure répartition des ressources en fonction de l'avantage comparatif, et procurerait les recettes d'exportation nécessaires pour importer les éléments indispensables à l'accélération de la croissance. La libéralisation financière, quant à elle, permettrait d'attirer des capitaux étrangers en quête d'un rendement élevé dans ces pays à court de fonds, qui pourraient ainsi investir davantage qu'ils n'épargnaient sans s'exposer à des difficultés de paiement. Des flux accrus d'investissements étrangers directs stimuleraient la croissance non seulement en venant s'ajouter aux ressources intérieures, mais encore en favorisant le transfert de techniques et de compétences en matière d'organisation.

L'intégration rapide dans l'économie mondiale semblait donc appelée à remplacer une croissance et un développement par à-coups grâce à l'augmentation des exportations et à l'afflux de capitaux

étrangers privés, ce qui a inspiré une vaste réforme et encouragé une libéralisation radicale. L'expansion des échanges mondiaux et, surtout, la reprise des apports financiers aux pays en développement dans les années 90 ont donné à penser qu'on entrait dans une nouvelle ère de prospérité dont profiterait un nombre croissant de pays en développement.

Les conséquences réelles d'une intégration rapide pour les pays en développement n'ont cependant guère été étudiées. L'analyse présentée dans ce *Rapport* montre que la réalité ne répond pas aux promesses. Malgré ses aspects parfois techniques, cette analyse aboutit à une conclusion simple et frappante : après plus de dix ans de réformes libérales dans les pays en développement, leurs difficultés de paiement, qui avaient conduit à repenser les orientations, n'ont rien perdu de leur acuité, et leur économie est plus tributaire que jamais du financement extérieur pour parvenir à un taux de croissance permettant de s'attaquer aux problèmes profondément ancrés de la pauvreté et du sous-développement.

- La croissance des pays en développement a été généralement plus rapide dans les années 90 que dans les années 80, mais elle est restée bien inférieure au taux moyen de 5,7 % atteint pendant les années 70. Cette reprise s'est accompagnée d'une nette aggravation des déficits extérieurs. Pour l'ensemble des pays en développement (non compris la Chine), le déficit commercial moyen des années 90, exprimé en proportion du PIB, dépasse celui des années 70 de presque trois points de pourcentage. Le taux moyen de croissance annuelle, quant à lui, est inférieur de deux points de pourcentage au niveau de l'avant-dernière décennie.
- La faiblesse des prix du pétrole n'est qu'un élément parmi d'autres. Pour les pays en développement non exportateurs de pétrole, le déficit commercial représente dans les années 90 à peu près la même proportion du PIB que dans les années 70, et le taux moyen de croissance a fléchi de deux points de pourcentage.
- La situation est en gros similaire dans toutes les régions en développement. En Amérique latine, le taux moyen de croissance est inférieur de trois points de pourcentage à celui des années 70, et le déficit commercial exprimé en proportion du PIB est sensiblement le même. En Afrique subsaharienne, la croissance s'est ralentie et les déficits se sont creusés. Les pays asiatiques ont réussi à progresser plus vite dans les années 80, tout en réduisant le déficit de leur balance des paiements, mais dans les années 90 les déficits se sont alourdis sans que la croissance s'accélére.
- Dans près de la moitié des pays en développement considérés, qui comprennent des exportateurs non seulement de produits de base mais aussi d'articles manufacturés, la tendance est à l'aggravation des déficits commerciaux, accompagnée d'une baisse ou d'une stagnation des taux de croissance. Dans les cas où la balance commerciale s'est améliorée, la croissance économique et les importations ont généralement fléchi. La majorité des pays qui ont connu une croissance plus rapide ont vu leur balance commerciale se détériorer, le déficit étant financé par des apports de capitaux privés. Toutefois, ces apports n'ont pas toujours été soutenus, ce qui a provoqué des crises monétaires, une contraction économique et une restriction massive des importations. Seule une poignée de pays, notamment la Chine et le Chili, ont fait exception à la règle et sont parvenus à concilier accélération de la croissance et amélioration de la balance commerciale.

Les raisons pour lesquelles les déficits commerciaux ont augmenté plus vite que les revenus dans les pays en développement sont indubitablement complexes. Tout porte cependant à croire que la détérioration des termes de l'échange, la lenteur de la croissance dans les pays industrialisés ainsi que la libéralisation radicale du commerce et des mouvements de capitaux dans les pays en développement ont joué un rôle décisif.

Pour les pays en développement pris globalement, les termes de l'échange ont diminué de plus de 5 % par an dans les années 80. L'amélioration enregistrée au milieu des années 90 en raison du raffermissement des cours du pétrole et des autres produits de base a été largement annulée par

d'importantes pertes depuis 1996, ces cours ayant fléchi d'environ 16 % et 34 %, respectivement. Les termes de l'échange des pays en développement non producteurs de pétrole n'ont cessé de fléchir depuis le début des années 80, la baisse représentant environ 1,5 % par an. Les pertes ne sont plus limitées aux exportateurs de produits de base. Beaucoup d'articles manufacturés exportés par les pays en développement commencent à se comporter comme des produits primaires car un nombre toujours plus grand de pays s'efforcent simultanément d'accroître leurs exportations vers les marchés relativement atones et protégés des pays industrialisés. Ainsi, les prix des articles manufacturés exportés par les pays en développement ont fléchi de 2,2 % par an de 1979 à 1984 par rapport à ceux des articles exportés par l'Union européenne.

Le ralentissement de la croissance dans le Nord au cours des deux dernières décennies pourrait avoir aggravé les déficits commerciaux des pays en développement dans des proportions allant jusqu'à 1 % du PIB. La libéralisation rapide de leurs échanges a eu pour effet d'alourdir encore ces déficits; elle a entraîné une forte augmentation de leur propension à importer, mais les exportations n'ont pas suivi le mouvement, en particulier quand cette libéralisation faisait suite à l'échec d'efforts pour établir des industries compétitives à l'abri de barrières élevées. Sauf en Chine, elle a creusé l'écart entre la croissance annuelle des importations et celle des exportations dans les années 90, surtout en Amérique latine où la différence a représenté en moyenne quatre points de pourcentage.

La libéralisation des flux de capitaux, souvent motivée par la nécessité de financer des déficits extérieurs croissants, a en fait aggravé les choses. Elle a provoqué l'appréciation et l'instabilité des monnaies, ce qui a nui à l'activité commerciale. Malgré une plus grande ouverture à la concurrence étrangère, la gestion des taux de change a beaucoup laissé à désirer, même par rapport aux régimes interventionnistes des années 70 et 80. Si l'on examine l'évolution des taux de change dans 58 pays en développement, on voit qu'après une longue période d'appréciation 8 pays ont dévalué leur monnaie de 25 % ou plus dans les années 70, et qu'ils ont été jusqu'à 24 à le faire dans les années 80. De 1990 à 1997, avant les dernières crises traversées par l'Asie de l'Est et l'Amérique latine, les monnaies de 19 pays ont connu une baisse comparable.

Les flux de capitaux privés : une solution ou un problème ?

Dans le contexte de la mondialisation des marchés financiers, l'accès aux capitaux étrangers privés est généralement censé considérablement alléger la contrainte extérieure sur la croissance. Les années 90 se sont assurément caractérisées par une expansion rapide des flux de capitaux privés vers les pays en développement, puisque ces flux ont été multipliés par sept par rapport à la moyenne pour les années 70. Les investissements de portefeuille et les investissements étrangers directs (IED) ont affiché la progression la plus vigoureuse et représentent plus des deux tiers du total des flux de capitaux privés.

De tels chiffres n'ont pu que retenir l'attention de la presse financière et semblent avoir fasciné de nombreux responsables et décideurs dans les pays du Sud, mais il convient de redonner aux choses leur juste dimension :

- La forte progression enregistrée dans les années 90 ne constitue rien d'autre que le retour à une tendance normale, après la période sombre des années 80. Les apports annuels de capitaux dans les années 90 ont représenté environ 5 % du PNB, soit à peu près le niveau enregistré pour la période 1975-1982. Si l'on exclut la Chine, on observe en fait un ratio inférieur d'un point de pourcentage à celui de la période antérieure.
- La tendance à la hausse n'est pas générale. L'aide publique au développement n'a cessé de diminuer tout au long de la présente décennie et, en valeur réelle, est tombée en 1998 à son plus bas niveau depuis de nombreuses années. La part des ressources financières publiques dans le

total des entrées de capitaux est passée de plus de 50 % dans les années 80 à 20 % dans les années 90.

- En même temps que le financement public reculait, les apports de capitaux se sont de plus en plus concentrés sur un petit groupe d'une vingtaine de marchés émergents, qui ont reçu plus de 90 % du total dans les années 90, contre 50 % environ avant le déclenchement de la crise de la dette. Pour ce qui est des IED, la Chine, le Brésil et le Mexique en ont accueilli ensemble presque la moitié; la proportion d'IED par habitant dans ces pays - allant de 20 à 80 dollars - et une proportion par habitant de 223 dollars en Malaisie contrastent fortement avec une proportion inférieure à 5 dollars dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne.
- Une grande partie des flux de capitaux privés, notamment les capitaux liquides à la recherche de profits d'arbitrage, se caractérise par une forte instabilité et ne constitue donc pas une source fiable de financement du développement. Cela est particulièrement vrai pour les prêts à court terme et les investissements de portefeuille, qui ont atteint 100 milliards de dollars au milieu de la décennie (40 % environ de l'ensemble des flux privés vers les pays en développement), pour tomber ensuite à 15 milliards de dollars après les crises financières en Asie de l'Est et en Russie.

De plus, une proportion croissante des apports nets de capitaux privés est absorbée par des activités qui n'ajoutent guère à la capacité productive des pays émergents qui ont la chance de recevoir ces capitaux : sur 1 dollar apporté par des non-résidents, 24 cents ont été réexportés par des résidents, contre 14 cents dans les années 80. Il est tout aussi préoccupant de constater que plus de 20 cents pour chaque dollar d'apport net vont gonfler les réserves en devises, en dépit des réformes engagées pour garantir une plus grande flexibilité du taux de change et un plus large accès aux marchés financiers mondiaux. Les pays en développement ont été incités à accroître leurs réserves pour couvrir leurs engagements à court terme afin de se protéger contre des attaques spéculatives sur la monnaie et une inversion des flux de capitaux; l'accroissement des réserves entre 1990 et 1998 a été équivalent à 60 % de la hausse de leur facture d'importation pour la même période !

Le coût en a été élevé, car ces réserves sont constituées de capitaux empruntés à des taux beaucoup plus élevés que ceux qu'ils peuvent rapporter sur les marchés financiers internationaux; le coût net cumulé sur la période 1990-1997 peut être évalué à quelque 50 milliards de dollars. De plus, les apports de capitaux à court terme présentent un fort taux de déperdition; dans les années 90, pour chaque dollar ainsi apporté par des non-résidents, 56 cents étaient réexportés par des résidents pour être investis dans des actifs à court terme à l'étranger. Ces capitaux ne contribuent donc guère au financement du déficit en compte courant, tout en étant un important facteur d'instabilité. Il apparaît donc urgent d'en revoir les conditions de libéralisation.

L'ampleur même de la croissance des flux d'IED vers les pays en développement dans les années 90 ne doit pas occulter le simple fait que cette croissance correspond en grande partie à des fusions et acquisitions (plutôt qu'à des investissements nouveaux) - largement plus de la moitié du total des apports d'IED pour la période 1992-1997, et presque les trois quarts de ce total si l'on exclut la Chine. Beaucoup de ces fusions ont concerné le secteur des services, et risquent d'accroître les difficultés de paiement des pays. Toute tentative de remédier aux déficits de ressources en devises liés aux activités des sociétés transnationales en encourageant de nouveaux flux financiers du même type serait illusoire. En tout état de cause, il n'est pas sûr que le récent dynamisme des IED attirés par l'acquisition d'actifs existants puisse être durablement entretenu, car le stock d'actifs pouvant faire l'objet de telles acquisitions est limité, en particulier dans le secteur public.

Bien qu'une importante partie des capitaux entrés dans les pays en développement au cours de la présente décennie n'ait pas été censée être "génératrice de dette", l'endettement extérieur de ces pays est de nouveau en hausse, en valeur absolue comme en valeur relative. En Amérique latine, par exemple, pour la première fois au cours des années 90, le ratio dette-exportations a augmenté, passant de 191 %

en 1997 à 203 % en 1998, et le ratio paiements d'intérêts-exportations a également augmenté. La hausse des paiements d'intérêts ajoute aux difficultés causées par l'aggravation des déficits commerciaux et fait peser la menace d'un endettement insupportable. Les pays en développement ne doivent pas souscrire à la doctrine, popularisée par les plus ardents défenseurs de l'orthodoxie libérale, selon laquelle une hausse des déficits courants et de l'endettement extérieur due au secteur privé (et non pas au secteur public) met à l'abri des phénomènes qui ont provoqué tant de dégâts au début des années 80.

Quoi qu'il en soit, d'après les tendances récentes, le niveau et la structure des apports nets de capitaux dans la plupart des pays en développement ne sont pas de nature à répondre aux actuels besoins en matière de financement extérieur de ces pays; ils sont très loin de ce qui serait nécessaire pour atteindre un objectif de croissance de 6 %. Même en s'appuyant sur des scénarios relativement optimistes concernant la croissance dans les pays industrialisés et l'évolution des termes de l'échange, on peut estimer que les besoins financiers extérieurs des pays en développement sont supérieurs de plus de 40 % aux apports nets de capitaux enregistrés dans la période récente. L'écart serait encore plus grand si la croissance dans les pays industrialisés devait rester atone et si les termes de l'échange des pays en développement devaient continuer de se détériorer.

Repenser les politiques : privilégier l'accès aux marchés, éviter les capitaux spéculatifs

En raison des régimes commerciaux libéraux désormais appliqués dans la plupart des pays en développement, la croissance s'alimente d'un plus grand volume d'importations que par le passé. Les mesures qui sont prises pour réduire le déficit des paiements par un accroissement des exportations vers les pays développés se heurtent au marasme des marchés, à une évolution défavorable des termes de l'échange et au protectionnisme. Il en résulte que le maintien de la croissance repose de plus en plus sur la capacité d'attirer des capitaux étrangers, de quelque sorte qu'ils soient. La dépendance à l'égard des capitaux spéculatifs est ainsi devenue le pilier instable de la croissance économique et du développement dans de nombreux pays. On est loin de la situation qu'ont connue les pays industrialisés dans la période de l'après-guerre, où la libéralisation a été un processus graduel, soutenu par une croissance exceptionnellement forte.

Le moment est donc venu de repenser les politiques et les responsabilités, celles des pays les plus riches du monde comme celles des pays en développement. La communauté internationale doit réagir aux fortes contraintes extérieures qui pèsent sur le développement et à la nécessité de faire en sorte que ce soient les exportations plutôt que des flux de capitaux instables qui alimentent le retour à une croissance rapide et soutenue dans le tiers monde.

Tout accroissement des exportations passe par un accroissement de la demande mondiale, et un surcroît d'emprunts extérieurs n'a de sens que si la hausse des recettes d'exportation est suffisante pour financer l'alourdissement du service de la dette qui en résulte. La libéralisation en tant que stratégie de croissance dans une économie mondiale interdépendante dépend donc fondamentalement des exportations, lesquelles sont fortement tributaires de la croissance dans les pays industrialisés et d'un plus large accès des pays en développement aux marchés de ces pays. Les pays en développement doivent quant à eux promouvoir des industries efficaces et compétitives.

Il faut désormais examiner sans complaisance le système commercial international et identifier les lacunes et les carences des Accords du Cycle d'Uruguay et de leur application, afin de pouvoir engager dans de bonnes conditions de nouvelles négociations multilatérales ou un "cycle du développement". La question de l'accès aux marchés est à cet égard primordiale. Les droits de douane et la fréquence des crêtes tarifaires sont encore élevés dans de nombreux secteurs d'exportation qui intéressent les pays en développement. Par exemple, dans l'agriculture, des taux excessivement élevés sont appliqués dans les pays développés principalement à des produits qui permettraient aux pays du Sud de diversifier leurs exportations. De plus, les subventions à la production agricole dans les pays du

Nord non seulement font obstacle aux importations en provenance des pays en développement, mais induisent également une concurrence déloyale sur les propres marchés de ces derniers. Le coût annuel du soutien accordé à l'agriculture dans les pays industrialisés au cours de la période 1996-1998 a représenté deux fois le niveau des exportations agricoles des pays en développement pour la même période. Les producteurs de produits laitiers de l'Union européenne figurent parmi ceux dont les coûts sont les plus élevés au monde, et pourtant ils détiennent 50 % du marché mondial.

La situation en matière de protectionnisme n'est pas meilleure pour les produits industriels. Les chaussures, les vêtements et les textiles sont des cas bien connus. Mais des crêtes tarifaires sont aussi couramment appliquées dans d'autres industries de faible technicité et industries de transformation de ressources naturelles, de même que dans des industries de haute technologie faisant appel à une main-d'oeuvre non qualifiée pour la production de pièces et d'éléments. De plus, la menace d'une pénétration des marchés par les producteurs du Sud suscite de nouvelles formes de protectionnisme dans le cadre des divers Accords de l'OMC. Le recours abusif aux procédures antidumping et aux normes de santé et de sécurité pour contrer des exportateurs dynamiques du Sud est profondément préoccupant, et on voit aussi que les dispositions des Accords ne sont pas toujours respectées - par exemple, des restrictions volontaires à l'exportation continuent d'être appliquées.

Pour de nombreux marchés de produits qui sont protégés dans les pays du Nord, on constate que des producteurs de pays en développement possèdent ou sont en mesure d'acquérir un avantage compétitif. Le *Rapport* de cette année chiffre les gains à l'exportation dont pourraient bénéficier ces producteurs; on estime que des recettes d'exportation annuelles supplémentaires de l'ordre de 700 milliards de dollars - mais beaucoup plus si s'y ajoutent des exportations agricoles - pourraient être obtenues dans un laps de temps relativement court dans un certain nombre d'industries de faible technicité et industries de transformation de ressources naturelles. Globalement, l'accroissement des recettes annuelles en devises pourrait correspondre à quatre fois au moins le montant des apports annuels de capitaux étrangers privés enregistrés dans les années 90. De plus, contrairement à une grande partie de ces capitaux, le surcroît de ressources financerait des activités productives, avec des effets bénéfiques sur l'emploi.

Une plus grande flexibilité devrait aussi être accordée aux pays en développement pour la conception et l'application des politiques. Des industries compétitives sont indispensables pour surmonter la contrainte extérieure, car elles permettent non seulement de dynamiser l'activité exportatrice, mais aussi de limiter la teneur en importations de la croissance. Les possibilités de promouvoir les exportations par des mesures de soutien direct sont plus limitées depuis que les pionniers de la croissance tirée par les exportations ont réussi à pénétrer les marchés mondiaux. Toutefois, les ressources financières considérables que les pays les plus riches du monde mobilisent pour soutenir leurs industries matures suffisent à justifier que le concept des industries naissantes reste un élément à part entière du débat sur les politiques commerciales. De plus, le succès des pays en développement d'Asie de l'Est et d'autres pays en développement à croissance dynamique montre qu'une poussée des exportations a souvent suivi la mise en place d'une capacité de production axée sur le remplacement des importations.

Il faut renforcer la capacité de fournir des conseils sur l'utilisation des mesures auxquelles il est encore possible de recourir en vertu des règles actuelles du système commercial, et il faut éviter toute restriction supplémentaire. Il est également important de veiller à la cohérence entre les politiques relatives au compte courant et celles concernant le compte des mouvements de capitaux. Par exemple, compte tenu du changement de nature de la vulnérabilité extérieure des pays en développement, en particulier vis-à-vis de l'instabilité des flux de capitaux, les critères traditionnels en matière de mesures légitimes doivent être revus. Des critères fondés sur les importations ou les déficits en compte courant ne conviennent désormais plus pour évaluer l'adéquation des réserves et donc la légitimité de mesures visant à préserver ou à rétablir l'équilibre de la balance des paiements dans le contexte des dispositions de l'OMC. Dans certains domaines de la politique commerciale, où des processus de révision sont en

cours ou seront prochainement engagés, il convient de reconsidérer les incidences sur la compétitivité des pays en développement d'une limitation des options de politique générale ouvertes à ces pays, en particulier pour ce qui est des subventions, des droits de propriété intellectuelle et des mesures concernant les investissements et liées au commerce. Un traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement, en tant que moyen de leur garantir la flexibilité voulue en la matière, devrait faire partie des obligations contractuelles du système réglementé.

Les pays en développement doivent améliorer la gestion de leur taux de change s'ils veulent tirer parti d'une plus grande intégration dans le système commercial. Les conseils qu'ils ont reçus ces dernières années ont été au mieux ambigus, au pire trompeurs. Lorsque la circulation des capitaux est totalement libre, aucun régime de change ne peut garantir des taux stables et compétitifs. Contrairement à certaines idées, les pays à taux de change flottant ne sont pas moins vulnérables aux crises financières que les pays à taux de change indexé ou fixe. Les différences entre des régimes de taux indexés, de taux flottants et de taux fixes tiennent moins à la capacité de ces régimes d'empêcher l'économie réelle de subir des dommages qu'à la façon dont ces dommages se produisent. Il se dessine désormais un consensus croissant pour estimer que les pays en développement devraient se fixer des objectifs de taux de change réel tout en prenant des mesures de contrôle et de réglementation des flux de capitaux qui ont des effets déstabilisateurs; c'est là une solution tout à fait viable, entre l'adoption d'un régime de libre fluctuation et l'abandon de toute autorité monétaire à une banque centrale étrangère. De nombreux pays - Chili, Chine, Inde, Malaisie, etc. - ont réussi à instaurer un contrôle sur les entrées et les sorties de capitaux et montrent qu'il existe un large arsenal d'instruments pour une meilleure gestion du compte des mouvements de capitaux et du taux de change.

Il est essentiel que l'autonomie des pays en développement pour la gestion des flux de capitaux et le choix de leur régime de compte de capital ne soit pas limitée par des accords internationaux sur la convertibilité du compte de capital ou sur le commerce des services financiers. De fait, un objectif fondamental pour tous les pays, quel que soit leur niveau de développement, devrait être de réduire le contrôle que le capital financier en est venu à exercer sur le commerce, l'industrie et l'emploi. Il conviendrait également de reconnaître que les marchés financiers privés n'ont pas toujours réussi à remplacer le financement public du développement. La réforme de l'architecture financière mondiale devrait avant tout porter sur ces questions et accorder un rôle plus important au financement public, reconnaître les droits et non pas seulement les obligations des débiteurs et prévoir une annulation totale de la dette des pays en développement les plus pauvres.

* * *

En dernière analyse, un plus large accès aux marchés des pays du Nord reste la clé des problèmes de paiement auxquels sont confrontés les pays en développement. Pour cela, il faut que la croissance s'accélère dans les pays industrialisés - en particulier au Japon et aux États-Unis - ce qui est possible si ces pays poursuivent des politiques macroéconomiques expansionnistes et appliquent des mesures structurelles ciblées. Mais les gouvernements des pays du Nord devraient aussi redoubler d'efforts pour convaincre une opinion publique parfois sceptique qu'une expansion du commerce avec les pays du Sud peut procurer des gains directs en termes d'emplois et de revenu. Ils doivent également reconnaître qu'un système financier international plus stable, sans mouvements de capitaux spéculatifs et sans crises à répétition sur les marchés émergents, va dans le sens de leurs intérêts à long terme.

Une dynamique générale de croissance sera bénéfique pour tous. Ce n'est toutefois pas une voie facile. Il faut de la détermination et un esprit de coopération. Dans l'intérêt des générations futures, le plus tôt ces conditions seront réunies, le mieux ce sera.

Le Secrétaire général de la CNUCED

Rubens Ricupero