

UNCTAD/TDR/2003 (Overview)

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT
Genève

RAPPORT SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT, 2003

APERÇU GÉNÉRAL



NATIONS UNIES
New-York et Genève, 2003

NOTE

- ? Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.
- ? Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.
- ? Le texte de la présente publication peut être cité ou reproduit sans autorisation, sous réserve qu'il soit fait mention de ladite publication et de sa cote et qu'un justificatif soit adressé au secrétariat de la CNUCED.
- ? L'Aperçu général est également publié en tant que partie du *Rapport sur le commerce et le développement, 2003* (UNCTAD/TDR/2003, numéro de vente : F.03.II.D.7).

APERÇU

Les deux dernières décennies ont été caractérisées par une réorientation fondamentale de la théorie et de la pratique en matière de développement. La nouvelle stratégie appliquée à la suite de la crise de la dette et du développement des années 80 visait à libérer l'entreprise de l'intervention de l'État, en s'en remettant à la main invisible du marché mondial. Elle devait mettre fin au désordre macroéconomique, aux cycles de développement caractérisés par l'alternance de phases d'accélération et de freinage et à un niveau d'endettement handicapant, et marquer l'avènement d'une ère de croissance soutenue et de réduction de la pauvreté. L'effondrement du mur de Berlin lui a conféré une portée mondiale.

L'Amérique latine a appliqué cette stratégie avec un grand enthousiasme et, compte tenu du succès du Plan Brady, les vannes de capitaux étrangers se sont ouvertes dans les années 90. L'approbation des marchés internationaux de capitaux a favorisé l'accélération des réformes, attirant les investissements étrangers et faisant de la concurrence internationale le moteur d'une reprise de la croissance. Après quelques résultats prometteurs, les contraintes structurelles habituelles sont réapparues. La plupart des pays n'ont réussi ni à accélérer la formation de capital et le progrès technologique, ni à diversifier leur activité en s'implantant dans des secteurs plus dynamiques. Tandis que les dépenses augmentaient plus vite que les capacités de production et que les importations progressaient rapidement, de nombreux pays devenaient de plus en plus dépendants des capitaux étrangers, ce qui les rendait vulnérables à des chocs extérieurs. Au cours des cinq dernières années, en raison des déséquilibres économiques mondiaux qui ont été à l'origine de chocs extérieurs de plus en plus fréquents, l'Amérique latine a perdu «la moitié d'une décennie», rappelant les mauvais résultats des années 80.

Une connaissance rudimentaire de l'histoire aurait peut-être permis d'éviter d'insister sur l'originalité de cette nouvelle stratégie de développement ou d'encourager des attentes exagérées. Dans les années 20, l'équilibre des budgets, l'indépendance des banques centrales, la flexibilité des marchés du travail et l'ouverture rapide à la concurrence internationale promettaient aussi un retour à la normale. Au lieu de cela, tandis que les flux financiers non réglementés se propageaient dans l'économie mondiale, des cycles d'expansion et de récession apparaissaient à la périphérie de l'Europe

et dans certaines parties du monde en développement, liés à l'instabilité des recettes à l'exportation des produits de base et à un endettement croissant.

Selon le philosophe espagnol George Santayana, le fanatisme invite à redoubler d'efforts face à l'échec. Malgré son panthéon de critiques et de créateurs, l'économie peut aussi tomber dans ce type de raisonnement. En effet, alors que l'inflation se résorbe et que les mécanismes du marché règnent avec une liberté de plus en plus grande, davantage de voix s'élèvent pour appeler les pays en développement à faire preuve d'une plus grande discipline budgétaire, à poursuivre la déréglementation et à accélérer la libéralisation, même lorsque les perspectives de croissance se sont assombries dans de nombreux endroits et que la pauvreté s'est accrue.

Dans les années 20, lorsque les «forces irrésistibles du marché» opéraient à plein régime, John Maynard Keynes a appelé à une «nouvelle sagesse pour une nouvelle époque», caractérisée par de «nouvelles politiques et de nouveaux instruments visant à adapter et à contrôler le fonctionnement des forces économiques, afin que celles-ci n'interfèrent pas de manière intolérable avec les idées contemporaines sur ce qui est dans l'intérêt de la stabilité sociale et de la justice sociale». Des stratégies de développement ouvertes, tolérantes et pragmatiques, compatibles avec l'interdépendance croissante du monde actuel, doivent être adoptées d'urgence pour mettre à nouveau la politique économique au service de la justice et de la stabilité sociales.

Tendances et perspectives mondiales

L'économie mondiale traverse une période de doute. La reprise anticipée depuis longtemps aux États-Unis continue d'être retardée et l'on craint que les déséquilibres et excès découlant du boom des hautes technologies des années 90 ne se traduisent par une longue période de croissance irrégulière et atone, caractérisée par de fréquents rebonds et replis, et s'accompagnant d'une baisse des prix. Étant donné que l'Europe hésite sur la politique à mener pour enregistrer une croissance soutenue, et que le Japon est incapable de trouver le bon dosage, l'économie mondiale devrait continuer de croître à un rythme faible, comme au cours des deux années précédentes, et pourrait même faire moins bien.

Il est inévitable que les pays en développement, même les plus résistants, soient pénalisés. L'amélioration de la situation politique devrait aider l'Amérique latine à ne pas retomber dans la récession enregistrée l'année dernière, mais toute reprise sera anémique et fragile. L'Afrique

semble relativement protégée de l'évolution mondiale, mais la faiblesse persistante du prix de nombreux produits de base ne lui permettra probablement pas de rééditer les résultats obtenus au cours des deux dernières années. Compte tenu du niveau actuel de coopération pour le développement et des faiblesses structurelles des pays de la région, on admet de plus en plus qu'il sera impossible à ces pays d'atteindre les objectifs de développement du Millénaire, même si l'hypothèse la plus optimiste concernant la croissance de l'économie mondiale se réalise. L'Asie est encore en mesure de conserver son dynamisme grâce à la demande interne, aux exportations vers les États-Unis et à un commerce intrarégional florissant, mais un ralentissement de la croissance dans la région est inévitable.

L'essoufflement actuel de l'économie mondiale a été précédé, à la fin des années 90, d'un optimisme généralisé, mais injustifié quant au rôle et à la durabilité de l'expansion aux États-Unis en tant que principale locomotive de la croissance mondiale. Comme il a été noté dans le *Rapport sur le commerce et le développement, 2000*, à une époque où l'économie mondiale ne tournait pas encore à plein régime et où de nombreux observateurs pensaient que l'économie des États-Unis avait été libérée des inexorables cycles économiques:

La plupart des prévisions optimistes concernant l'expansion de l'économie mondiale tablent sur une situation idéale, dans laquelle l'économie des États-Unis reste juste à la bonne température pour permettre la poursuite de la croissance en Europe et au Japon et consolider la reprise en Amérique latine et en Asie. Il reste à voir combien de temps le conte de fées pourra durer.

En effet, les facteurs qui ont contribué à la croissance économique aux États-Unis ont également accru la fragilité financière et les déséquilibres mondiaux. Par conséquent, et comme il avait été anticipé dans le *Rapport 2001* après le début du ralentissement en cours, la liquidation de l'héritage des années 90 s'avère beaucoup plus difficile que ne le prévoyaient de nombreux observateurs:

Beaucoup considèrent que les États-Unis enregistreront un ralentissement de type keynésien de courte durée qui pourra être corrigé par des mesures monétaires et budgétaires appropriées. ... Toutefois, même si la détermination des responsables reste inchangée, on peut douter que les politiques macroéconomiques classiques suffisent à rétablir la situation, compte tenu du niveau élevé de l'endettement privé, des investissements excessifs réalisés pendant la

période d'euphorie technologique et des incertitudes pesant sur le dollar. ... Le fait même qu'une aussi longue période d'expansion est sans précédent dans l'histoire récente devrait inciter à faire preuve de prudence dans l'analyse du ralentissement en cours. Toutefois, lorsque l'on considère les divers facteurs antagonistes, il est difficile de dire de quoi sera fait l'avenir.

Ainsi, en dépit de la politique de forte baisse des taux d'intérêt adoptée par la Réserve fédérale, l'investissement n'est pas encore réparti et le taux d'utilisation des capacités reste bas malgré la mise au rebut du matériel excédentaire. Jusqu'à présent, l'économie des États-Unis a évité une récession prolongée grâce à la croissance persistante des dépenses de consommation, mais celles-ci semblent désormais s'essouffler. La capacité de l'Europe de prendre des mesures énergiques face au ralentissement actuel continue d'être affaiblie par les restrictions budgétaires imposées en raison du Pacte de stabilité et croissance et par la politique monétaire de la Banque centrale européenne. Le Japon semble avoir renoncé à lutter contre la déflation avec des outils macroéconomiques, et met davantage l'accent sur la compétitivité internationale et les exportations comme moteurs de la croissance. Par conséquent, même si le taux de croissance a baissé partout, les disparités constatées entre les principaux pays industrialisés quant à la vigueur de la demande persistent, les États-Unis affichant encore de meilleurs résultats que le Japon et l'Union européenne.

Compte tenu de la faiblesse des mesures prises face à une croissance morose et inégale, on compte de plus en plus sur les ajustements monétaires pour réduire les déséquilibres commerciaux et faire repartir la croissance. Le moindre attrait des États-Unis auprès des investisseurs étrangers, conjugué à l'augmentation persistante de son déficit de la balance courante, a pesé sur le cours du dollar. Toutefois, jusqu'à présent, cela s'est essentiellement traduit par une dépréciation rapide du dollar vis-à-vis de l'euro et par une hausse des monnaies latino-américaines, qui ont regagné une partie du terrain perdu. Les pays d'Asie de l'Est, notamment le Japon, ont lutté contre l'appréciation de leur monnaie en intervenant sur les marchés des changes et en accumulant des réserves considérables.

Étant donné que les États-Unis enregistrent l'essentiel de leur déficit commercial avec l'Asie de l'Est, il est difficile de dire si les mouvements monétaires récents réduiront ou aggraveront les déséquilibres commerciaux entre l'Asie et le reste du monde. En effet, l'évolution des derniers mois rappelle les dévaluations compétitives de l'entre-deux-guerres. Il serait sans nul doute irréaliste de s'attendre à ce que le système commercial international

évolue dans la bonne direction ou que la stabilité monétaire internationale soit préservée dans un contexte de faible croissance et de montée du chômage. Le retour à une situation de concurrence sauvage et de conflit caractéristique des années 30 pourrait tout remettre en cause.

Les pays en développement n'ont pas tous les moyens de s'adapter à cette instabilité croissante. La faiblesse de la demande mondiale enregistrée au cours des deux dernières années a eu un impact limité en Asie de l'Est, même si les pays de la région sont tributaires des exportations; cela est essentiellement dû à la bonne santé des indicateurs macroéconomiques et de la balance des paiements de ces pays, qui leur ont donné une marge de manœuvre considérable pour augmenter la demande interne afin de soutenir la croissance, elle-même renforcée par la vigueur des liens commerciaux intrarégionaux.

La plupart des pays d'Amérique latine en situation délicate sur le plan des paiements ne disposaient pas d'une telle marge de manœuvre. Dans ces pays, le ralentissement mondial a aggravé les difficultés financières extérieures et la politique macroéconomique a visé à réduire les déficits des comptes courants et à rassurer les marchés financiers. Alors que la balance des paiements courants des pays d'Asie était fortement excédentaire grâce à l'essor rapide des exportations, la situation de l'Amérique latine en 2002 était comparable à celle qui existait lors de la crise de la dette des années 80. En 2002, les pays de la région n'ont accueilli pratiquement aucune entrée nette de capitaux privés, après avoir été la première destination en 2001, et ont dû faire face aussi à une baisse de la production, conjuguée à un excédent commercial et à des transferts nets à l'étranger, qui sont uniquement dus à la baisse des importations.

Si les perspectives de l'Asie de l'Est et, dans une moindre mesure, de l'Afrique, dépendent de l'évolution de l'environnement commercial extérieur, la situation financière est tout aussi importante pour l'Amérique latine. Au cours des derniers mois, suite à la forte chute des rendements des actions et des obligations dans les pays industrialisés, certains pays d'Amérique latine ont accueilli des capitaux spéculatifs à court terme attirés par des rendements extrêmement élevés et par l'amélioration de la situation politique, ce qui a entraîné une appréciation de leur monnaie alors que les perspectives mondiales se dégradent et que les entrées de capitaux à long terme dans la région diminuent. Il est peu probable que ces entrées à court terme marquent le début d'une nouvelle reprise cyclique dans des flux de capitaux privés destinés à la région, comme ce fut le cas dans les années 70 après une longue période de stagnation ou dans les années 90 après la crise de l'endettement.

Ces deux hausses de l'après-guerre étaient ponctuelles et liées à une situation économique mondiale particulière; elles ne s'inscrivaient pas dans le cadre d'un cycle récurrent. La première avait été rendue possible par la fin du système de Bretton Woods et par la déréglementation financière qui s'en est suivie dans les pays industrialisés et au recyclage des pétrodollars. Dans le cas de la seconde, c'était le Plan Brady, conçu pour débarrasser les banques des États-Unis de prêts improductifs, qui avait jeté les bases d'une augmentation des flux de portefeuille et d'investissement encouragée par les mesures de libéralisation et de privatisation progressives mises en œuvre dans la région. Rien ne garantit une nouvelle reprise des entrées de capitaux et encore moins un retour aux sommets atteints dans les années 90.

Les espoirs sont aussi fondés sur une issue heureuse du cycle de négociations commerciales de Doha, qui accroîtrait la confiance et donnerait un coup de fouet à l'économie mondiale en faisant repartir le commerce avant la croissance. Le commerce international a connu un essor depuis la fin des années 80 et a augmenté beaucoup plus vite que la production jusqu'au début du nouveau millénaire, avant de croître moins vite que la production mondiale, et en valeur absolue. Certes, il devrait repartir en 2003, mais il ne faudrait pas une fois de plus pêcher par excès d'optimisme. Au cours des années 90, la croissance du commerce mondial a été tirée par un certain nombre de changements structurels et institutionnels, qui ne se répéteront probablement pas, du moins avec la même intensité. Il s'agit, entre autres facteurs, de la libéralisation rapide des importations dans les pays en développement; de l'extension des réseaux internationaux de production de biens figurant parmi les plus dynamiques dans le commerce mondial, ce qui a entraîné un essor rapide du commerce intrabranche, essentiellement entre les pays du Nord et les pays du Sud, ainsi que des opérations circulaires et le double comptage des biens dans la mesure du commerce mondial; et d'une augmentation des entrées de capitaux qui a contribué à stimuler le commerce en permettant aux importations de progresser plus rapidement que les exportations dans de nombreux pays en développement. Si des forces analogues pouvaient encore stimuler une reprise séparée des échanges, celle-ci ne pourrait probablement pas être aussi forte que la précédente ne serait-ce que parce que l'élément déclencheur ne serait pas le même. Dans les conditions actuelles, l'essor rapide du commerce et la poursuite de la libéralisation des échanges dépendront essentiellement d'une reprise rapide de la demande et de la production dans l'économie mondiale plutôt que l'inverse.

L'économie mondiale enregistre actuellement un écart déflationniste croissant créé par l'insuffisance de la demande mondiale. Les marchés du travail et de produits sont engorgés au niveau mondial: il y a trop de biens

pour trop peu d'acheteurs et trop de travailleurs pour trop peu d'emplois. La concurrence intense que se livrent les principaux exportateurs dans les domaines des prix et des taux de change a contribué à l'instabilité et à la déflation, tandis que de nombreux pays en développement en situation délicate sur le plan des paiements sont obligés de réduire leurs importations. Les institutions de Bretton Woods avaient été précisément créées pour résoudre ce type de difficultés. Si des mesures énergiques ne sont pas prises pour restaurer la stabilité des marchés financiers et des marchés des échanges, pour enclencher une reprise mondiale et pour inverser la montée rapide du chômage, les déséquilibres commerciaux et la coexistence d'une croissance soutenue dans certaines parties du monde et de la stagnation, du déclin et de la perte d'emplois dans les autres pourraient accroître le mécontentement d'une large section de la population mondiale à l'égard de la mondialisation, entraînant un retour de bâton sur le plan politique et une perte de confiance dans les marchés et dans la libéralisation, et conduisant à une désintégration économique internationale dont les conséquences pénaliseraient surtout les pauvres et les défavorisés. Il s'agit peut-être du premier véritable test pour la politique économique dans le processus de mondialisation de l'après-Bretton Woods.

Inspirées par l'orthodoxie budgétaire et monétaire, les mesures appliquées jusqu'à présent dans certains grands pays n'ont pas été capables d'obtenir un meilleur équilibre, même lorsque les risques inflationnistes se sont dissipés et que le chômage augmente à nouveau. En effet, compte tenu le contenu de la baisse des prix déjà enregistrée dans certains grands pays développés et pays en développement, le risque d'une spirale déflationniste préoccupe de plus en plus les décideurs du monde entier. Même si la probabilité de voir s'enclencher une telle spirale est encore une question controversée, il existe désormais un réel danger de voir se constituer une «trappe à liquidité», la politique monétaire devenant incapable d'arrêter et d'inverser la baisse de la production et de l'emploi. C'est précisément dans ce contexte que les politiques keynésiennes visant à accroître la liquidité et la demande effective, aussi bien au niveau national que mondial, sont les plus appropriées. Pour être efficaces, ces mesures devraient aussi comporter une relance budgétaire dont l'effet serait plus fort que celui des stabilisateurs automatiques: un système commercial et financier mondial de plus en plus interdépendant ne saurait fonctionner de manière efficace avec un seul moyen d'action, à savoir la politique monétaire, surtout en l'absence d'une coordination et d'une entente suffisantes quant aux objectifs de cette dernière. Des dispositions devraient aussi être prises pour satisfaire les besoins de liquidités et alléger l'endettement des pays en développement se heurtant à des conditions financières extérieures difficiles. Pour tous les pays, les

perspectives de prospérité dépendent donc de la coopération internationale et de l'intensité de leurs propres efforts.

Accumulation de capital, croissance économique et changements structurels

Les résultats économiques de plus en plus divergents des pays en développement dans un contexte de ralentissement mondial s'expliquent par des situations internes différentes. À cet égard, le contraste entre l'Asie de l'Est et l'Amérique latine est particulièrement frappant. Les mauvais résultats économiques de la plupart des pays latino-américains à revenus intermédiaires par rapport à ceux des pays d'Asie de l'Est laissent penser que les structures productives, les institutions et les politiques des premiers ne sont pas suffisamment souples et fortes pour s'adapter aux chocs extérieurs de manière aussi énergique et efficace que les seconds. À cet égard, la situation économique des pays en développement ressemble étrangement à celle qui existait au début des années 80, lorsque des chocs extérieurs, notamment la récession généralisée dans les pays industrialisés et le resserrement des conditions financières, ont plongé l'Amérique latine dans une crise profonde alors que la plupart des pays d'Asie de l'Est ont été capables de s'adapter rapidement et de continuer de croître à un rythme élevé après une brève interruption.

Le plus troublant est peut-être que les difficultés actuelles de l'Amérique latine interviennent après de nombreuses années de réformes fondées sur le jeu du marché qui ont été adoptées à la suite de la crise de la dette des années 80 avec l'appui des institutions financières internationales. Ces réformes, collectivement appelées «consensus de Washington», visaient à lever les obstacles structurels et institutionnels à la croissance, à améliorer les capacités productives et les résultats commerciaux, et à mettre fin à un développement par à-coups lié à un endettement excessif et à des crises périodiques de la balance des paiements. Tout en pouvant se prévaloir de succès en matière de contrôle de l'inflation et de discipline monétaire et budgétaire, ces réformes, comme le montre la deuxième partie du *Rapport* de cette année, ont échoué exactement dans les mêmes domaines où avaient échoué les politiques précédentes de substitution des importations. Un autre élément important est que le problème vient tout autant des mesures qui sont prévues dans les programmes de réforme que de celles qui n'y sont pas incluses.

Investissement et croissance: le bilan

Entre 1960 et 1973, l'Amérique latine et l'Asie de l'Est ont enregistré un taux de croissance relativement semblable et en 1973 les quatre nouveaux pays industriels (NPI) de la première vague avaient un revenu moyen par habitant inférieur de 850 dollars à celui des cinq plus grands pays d'Amérique latine. Après cette date, l'évolution de ces deux groupes de pays a commencé à être divergente, le taux de croissance en Asie de l'Est étant plus du double du taux moyen enregistré en Amérique latine entre 1974 et 2000. En outre, ce ralentissement est allé de pair avec une instabilité croissante en Amérique latine: dans la plupart des pays de la région, la croissance a été plus lente et moins stable pendant la période 1980-2000 que pendant les deux décennies précédentes. Seul le Chili a enregistré une croissance plus rapide et soutenue qui s'est accompagnée d'une plus grande stabilité.

Les écarts de taux de croissance entre les pays et les régions ont suscité une myriade d'explications. On s'accorde néanmoins à dire que la croissance ne peut être soutenue si les investissements sont insuffisants. Comme le montrent les *Rapports* des années précédentes, les phases de développement de l'après-guerre ont été caractérisées par les investissements importants et soutenus, partant souvent de niveaux très bas, que les élites nationales ont réalisés. Le volume d'investissements nécessaire pour que la croissance atteigne un taux satisfaisant est influencé par des facteurs propres aux pays, mais une part de 20 % d'investissements fixes dans le PIB a été proposée comme objectif minimal dans les pays les plus pauvres, et 25 % pour les pays à revenus plus élevés.

Pendant la première moitié des années 80, la part de l'investissement dans presque tous les pays développés a baissé, atteignant souvent des valeurs inférieures aux seuils susmentionnés et parfois au niveau nécessaire pour remplacer le capital amorti. Les réformes politiques draconiennes introduites après la crise de la dette pour rétablir la stabilité macroéconomique, corriger les distorsions de prix et libérer les forces du marché devaient améliorer le climat de l'investissement et jeter les bases d'une reprise tirée par l'investissement privé. Toutefois, les stratégies visant à stimuler la dynamique de l'accumulation de capital et de la croissance, grâce à une augmentation des IED et à une réduction de l'investissement public et de l'intervention des autorités, n'ont pas produit les résultats escomptés.

En Amérique latine, où ces réformes ont été les plus poussées, la part de l'investissement public a diminué de manière régulière et persistante, souvent du fait de la vente de biens publics, et s'est accompagnée d'un afflux

d'IED. Ce n'est qu'à partir de la deuxième moitié des années 80 que l'investissement total a enregistré une faible reprise, souvent tirée par des secteurs moins productifs comme la construction de logements, avant de se situer aux alentours de 20 % du PIB dans les années 90, soit à un niveau bien inférieur aux sommets qui avaient été atteints auparavant. Dans de nombreux cas, les investissements réalisés dans les biens d'équipement ont stagné ou ont brutalement diminué dans les années 80, avant de se redresser quelque peu dans les années 90. Cette évolution de la structure des investissements au profit d'activités moins productives semble avoir contribué à affaiblir le lien existant entre la formation de capital, le perfectionnement technologique et la croissance de la production. En outre, les conditions qui ont attiré les entreprises étrangères en Amérique latine n'ont pas conduit à une accélération de la formation de capital: la part de l'IED dans le PIB était plus élevée de 1,7 point de pourcentage dans les années 90 par rapport aux années 80, mais celle de la formation brute de capital fixe était inférieure de 0,6 point de pourcentage. Cette tendance a caractérisé tous les grands pays, à l'exception du Chili, et se manifeste aussi par rapport à l'investissement privé intérieur.

En Asie de l'Est, un régime d'investissement très différent a été mis en place. Pendant les années 70, la part de l'investissement dans le PIB a enregistré une hausse qui n'a été que brièvement interrompue par les secousses des années 80, avant de connaître une forte reprise au cours de la seconde moitié de la décennie - les faibles dévaluations et les restrictions salariales temporaires ayant permis à ces pays de créer une dynamique des investissements et des exportations - et de s'accélérer fortement au cours de la première moitié des années 90. Le record régional de 30 % du PIB a été dépassé dans un certain nombre de pays, parfois de beaucoup. Les investissements réalisés dans les biens d'équipement et dans le développement des infrastructures matérielles étaient caractéristiques de l'Asie de l'Est. Cette amélioration de l'investissement global allait souvent de pair avec une stabilisation, voire une hausse de la part de l'investissement public ayant d'importants effets d'éviction. Pour certains pays comme la Malaisie, elle était intimement liée à l'augmentation de l'IED, mais cela n'était pas une caractéristique commune à tous les pays de la région.

Le volume ou la structure des investissements ne sont pas les seules données à prendre en compte. Il ressort de la comparaison des cycles d'investissement enregistrés au cours des 40 dernières années que ce cycle est beaucoup plus instable en Amérique latine qu'en Asie de l'Est. En outre, l'investissement a joué un rôle bien plus important dans la phase de reprise du cycle en Asie de l'Est qu'en Amérique latine. Ainsi, dans cette dernière région, la phase de reprise était généralement plus courte et la phase de

ralentissement beaucoup plus prononcée. Les politiques anticycliques revêtent donc une importance accrue en Amérique latine, mais leur portée est limitée en raison d'une plus grande fragilité budgétaire et monétaire.

Industrialisation, désindustrialisation

L'histoire économique des pays avancés montre que la mise en place d'un appareil de production étendu et dynamique joue un rôle essentiel dans le développement en tant que source de forte productivité et de croissance des revenus. Ce processus s'accompagne d'investissements importants dans l'industrie, d'une hausse rapide de la productivité et d'une progression de la part de ce secteur dans la production totale et dans l'emploi global. Lorsque l'économie parvient à maturité, la demande de biens manufacturés croît moins vite que la productivité et la part du secteur industriel dans l'économie se stabilise et finit par décliner. Dans les pays avancés, ce processus de «désindustrialisation» est intervenu à des niveaux très élevés de productivité industrielle et de revenus, dans le cadre d'une croissance économique globale relativement rapide et d'une hausse persistante de la part des services, dont un grand nombre répondait aux besoins de l'industrie.

L'industrialisation est encore un processus important pour les pays en développement aux revenus peu élevés. Les économies d'échelle, les avantages provenant de la spécialisation et de l'apprentissage ainsi que les conditions commerciales internationales favorables font que la création de secteurs industriels de premier plan et des capacités technologiques et sociales connexes reste un objectif essentiel pour les gouvernements. Le rythme du développement industriel peut néanmoins être très différent d'un pays à l'autre, en fonction de la dotation en ressources, de la taille et de la situation géographique. Ces différences, notamment dans le rythme et les caractéristiques de l'accumulation de capital et des résultats commerciaux, découlent aussi dans une large mesure des orientations choisies.

Dans les années 60 et 70, la plupart des pays en développement ont enregistré une hausse régulière de la part de la production et de l'emploi industriels. Dans certaines régions, particulièrement en Amérique latine, cette augmentation a été particulièrement prononcée en raison d'une dynamique d'industrialisation s'inscrivant dans le cadre de stratégies de substitution des importations; en effet, à l'exception peut-être de la Chine, les pays du cône Sud étaient, au moment de la crise de la dette, les pays en développement les plus industrialisés si l'on tient compte de la part de l'industrie dans l'emploi total. Depuis, cette évolution est beaucoup moins uniforme, le phénomène de désindustrialisation précoce dans le cadre d'une croissance faible devenant

une caractéristique commune à des pays de toutes les régions du monde en développement.

Les pays d'Asie de l'Est ont continué de s'industrialiser à un rythme rapide, les NPI de la première vague atteignant des taux de productivité qui dénotent une maturité industrielle alors qu'une nouvelle génération de pays de la région connaissant une industrialisation tardive enregistrait une croissance rapide, conjuguée à une hausse de l'investissement et de la valeur ajoutée manufacturière aussi bien en valeur absolue qu'en pourcentage du PIB. En revanche, la stagnation et le déclin industriels ont été la norme en Amérique latine et en Afrique, où la plupart des pays ont enregistré une baisse de la part de l'investissement dans leur PIB et de la part de la valeur ajoutée manufacturière dans un contexte de croissance faible et irrégulière. Parmi les 26 pays examinés dans le présent *Rapport*, seuls huit ont réussi à augmenter la part de la valeur ajoutée manufacturière et de l'investissement dans leur PIB entre les années 80 et les années 90. En Asie de l'Est, cela est particulièrement le cas des NPI de la seconde vague. En République de Corée et dans la province chinoise de Taiwan, le processus d'industrialisation est parvenu à maturité, la hausse des taux d'investissement allant de pair avec la part relativement stable des biens manufacturés dans le PIB. En Amérique latine, la part de la valeur ajoutée manufacturière dans la production totale n'avait augmenté dans aucun des grands pays à la fin des années 90 par rapport aux années 70.

Ce processus de désindustrialisation est parfois interprété comme une réorientation salutaire vers un type de développement plus compatible avec les dotations en ressources et les avantages comparatifs des pays, après une période d'industrialisation «excessive» et «stérile» dans le cadre de stratégies de substitution des importations. Cette interprétation est peut-être valable pour la Chine, où la diminution de la part de l'industrie dans l'économie depuis les années 80 est allée de pair avec une accélération notable de l'investissement et de la croissance. Mais cela n'est pas le cas des grands pays d'Amérique latine, à l'exception du Chili. Dans ce pays, l'industrialisation est aussi très en retard par rapport au niveau atteint par les pays dotés de ressources analogues comme les pays scandinaves, lorsque ceux-ci possédaient des revenus comparables.

Dans les phases d'industrialisation réussie, l'augmentation des parts de l'investissement et de la valeur ajoutée manufacturière dans le PIB s'est aussi accompagnée d'une hausse de la part des exportations manufacturières dans le total des exportations et du PIB. Dans les pays où les entreprises participent davantage aux réseaux internationaux de production de biens

manufacturés dans des secteurs comme l'électronique, l'automobile ainsi que les textiles et les vêtements, les exportations d'articles manufacturés ont augmenté beaucoup plus vite que la valeur ajoutée manufacturière en raison de leur forte teneur en produits importés. C'est le cas de la Malaisie, par exemple. En revanche, en Chine, la part de la valeur ajoutée manufacturière dans le PIB a légèrement diminué, mais les exportations d'articles manufacturés ont fortement augmenté à la faveur de la hausse rapide de l'investissement et du PIB.

Dans les pays en retard d'industrialisation, la baisse des parts de l'investissement et de la valeur ajoutée manufacturière dans le PIB a généralement coïncidé avec la stagnation ou la diminution de la part des produits manufacturés dans les exportations totales. Il en est ainsi dans la plupart des pays latino-américains. Toutefois, au Mexique, comme en Chine, la part des exportations d'articles manufacturés dans le PIB a augmenté au cours des années 90 par rapport aux années 80, en raison de la participation croissante à des réseaux internationaux de production, tandis que la part de la valeur ajoutée manufacturière dans le PIB a diminué. Mais, contrairement à celui de la Chine, le PIB du Mexique a faiblement progressé, le taux de croissance annuel moyen par habitant dépassant à peine la moyenne latino-américaine. Un examen plus détaillé de la structure industrielle du Mexique révèle que dans certains secteurs comme les vêtements, les exportations ont augmenté rapidement alors que la valeur ajoutée interne a diminué; par contre, dans d'autres secteurs non intégrés aux réseaux internationaux de production, la croissance de la valeur ajoutée a été forte, mais celle des exportations a été inférieure à la moyenne. Ainsi, malgré plusieurs années de réformes économiques, un accès privilégié au marché le plus grand et le plus dynamique du monde industriel et des entrées considérables d'investissements étrangers, l'économie mexicaine n'a pas été capable de mettre en place un processus dynamique d'industrialisation et de croissance économique.

Commerce et compétitivité

Au cours des dernières années, la compétitivité internationale a servi de cadre pour comprendre comment l'industrie, le commerce et le développement interagissent. Toutefois, elle est à manier avec prudence pour analyser les difficultés économiques des pays en développement. En premier lieu, *stricto sensu*, cette notion peut être utile pour définir la position d'entreprises vis-à-vis d'autres entreprises, mais ne se prête pas à des comparaisons entre des pays entiers ou même entre des branches d'activité comprenant de nombreuses sociétés aux caractéristiques différentes.

De nombreux pays qui possèdent des sociétés très compétitives dans certaines branches d'activité jugent nécessaire de protéger les autres entreprises de la concurrence étrangère. Cela est vrai à presque tous les stades d'industrialisation et de développement. En outre, pour une entreprise, il importe peu que la compétitivité internationale s'améliore grâce à la hausse de la productivité, à des baisses de salaire ou à une dévaluation de la monnaie. Toutefois, d'un point de vue socioéconomique plus large, ces facteurs ont des incidences totalement différentes sur la stabilité économique et sociale et sur le bien-être. Enfin, la compétitivité est une notion relative qui pose en outre le problème de la plausibilité: il n'est pas possible à tous les pays d'améliorer simultanément la compétitivité de leurs entreprises dans une branche d'activité donnée. Par ailleurs, plusieurs pays en développement ont réussi à augmenter simultanément la productivité et les salaires et ont pu ainsi améliorer le bien-être économique général sans porter préjudice à leur compétitivité relative dans les secteurs concernés.

La véritable difficulté pour les pays en développement est donc de savoir comment faire en sorte que la forte hausse de la productivité s'accompagne d'une augmentation de l'emploi, que les salaires réels ne progressent pas plus vite que la productivité et n'accroissent pas les contraintes extérieures, et que le taux de change nominal préserve la parité de pouvoir d'achat. Elle a été résolue de manière plus ou moins satisfaisante dans les différentes parties du monde en développement au cours des deux dernières décennies.

En Asie de l'Est, les changements structurels se sont accompagnés d'une hausse sensible et persistante de la productivité dans un grand nombre de secteurs industriels, ce qui a permis, dans la plupart des cas, de combler le fossé technologique avec les pays avancés. La plupart des pays de la région, en particulier la République de Corée et la province chinoise de Taiwan, ont systématiquement réussi à fonder leurs résultats commerciaux sur une forte hausse de la productivité. Le fait que cela était compatible avec des salaires réels en hausse rapide et des taux de change relativement stables témoigne de leur intégration réussie dans l'économie mondiale. Les NPI de la seconde vague et la Chine ont reproduit ce modèle, quoique dans une moindre mesure; la hausse de la productivité et des salaires a été bien moins spectaculaire que les résultats à l'exportation, en particulier dans les secteurs organisés en fonction des réseaux internationaux de production.

En dehors de l'Asie de l'Est, la dépréciation des taux de change ou les restrictions salariales semblent avoir été des moyens beaucoup plus courants d'augmenter la productivité. Mais aucun des pays ayant suivi cette voie n'a

réussi à accroître durablement ses exportations et sa valeur ajoutée autant que les pays qui sont parvenus à augmenter la productivité et les salaires dans un processus vertueux d'accumulation de capital et de croissance de l'emploi.

En Amérique latine, la productivité globale dans le secteur manufacturier a diminué ou est restée stable et les salaires ont baissé dans la plupart des pays pendant les années 90. Dans certains cas, la productivité globale du secteur manufacturier s'est améliorée davantage en raison de la compression des effectifs que des investissements et de la croissance de l'emploi. Même dans des pays exportant beaucoup comme le Mexique, la hausse de la productivité dans le secteur manufacturier a été minime et les salaires ont stagné. La compétitivité des fabricants de biens manufacturés a été rognée par la forte appréciation de la monnaie dans de nombreux pays de la région, en particulier en Argentine, au Brésil et au Pérou.

Dans la plupart des pays latino-américains où la faiblesse des investissements a retardé la hausse de la productivité et le perfectionnement, l'ouverture rapide à la concurrence internationale et aux IED a eu tendance à réorienter la structure de la production vers les secteurs exploitant ou transformant les ressources naturelles au détriment de secteurs où les perspectives d'une hausse de la productivité étaient meilleures. La demande de main-d'œuvre a également baissé tandis que l'intensité capitaliste augmentait dans les branches manufacturières exploitant les ressources naturelles. Plusieurs pays ont enregistré une chute particulièrement brutale de la productivité dans les secteurs traditionnels à forte intensité de main-d'œuvre tels que les textiles et les vêtements. Lorsque l'investissement a augmenté dans le cadre des chaînes internationales de production, le contenu technologique des exportations a manifestement augmenté sans que la valeur ajoutée interne s'accroisse dans les mêmes proportions. Dans les secteurs à forte intensité de recherche, l'écart de productivité avec les pays à la pointe de la technologie s'est considérablement creusé. En revanche, il convient de noter que les branches d'activité qui ont continué de recevoir un appui grâce à des politiques industrielles, sous une forme ou une autre, ont sensiblement amélioré leur productivité et leurs résultats commerciaux.

Les éléments dont on dispose sur la spécialisation internationale laissent penser que la structure des exportations des pays en développement s'apparente de plus en plus à celle des grands pays industriels, mais que cela n'est pas le cas de la structure de la valeur ajoutée manufacturière. Cette disparité entre les deux facteurs, qui est la plus forte dans les pays participant à des réseaux internationaux de production, est encore plus prononcée en Amérique latine qu'en Asie de l'Est. Seuls les NPI pays de la première vague,

notamment la République de Corée et la province chinoise de Taiwan, ont réussi à perfectionner simultanément leurs structures de production et d'exportation et à les rapprocher de celles des pays industriels avancés, en investissant dans un éventail relativement large de produits de moyenne et haute technologie. Dans la plupart des pays d'Amérique latine et d'Afrique, les produits provenant de ressources naturelles continuent à être prédominants dans la production industrielle et dans les exportations.

Dans les pays participant intimement aux réseaux internationaux, les exportations d'articles manufacturés semblent être caractérisées par une technicité et un dynamisme beaucoup plus marqués que la valeur ajoutée manufacturière interne. Ces divergences entre la valeur ajoutée interne et les exportations d'articles manufacturés s'expliquent dans une large mesure par la forte intensité technologique des produits importés contenus dans les exportations. La valeur ajoutée interne résulte de la contribution d'activités à forte intensité de main-d'œuvre non qualifiée dans la production de biens qui sont généralement des articles à forte intensité technologique ou capitalistique. C'est pourquoi la ressemblance croissante entre la structure des exportations des pays en développement et celle des pays industrialisés est fondamentalement illusoire car elle découle du double comptage des exportations de biens intermédiaires de haute technologie.

Une image stylisée de la diversité dans le développement industriel

L'analyse comparative, figurant dans le présent *Rapport*, de l'évolution de la formation de capital, de la croissance et de l'industrialisation depuis le début des années 80 en Amérique latine et en Asie offre une image stylisée de la situation des pays en développement les uns par rapport aux autres:

- *Pays dont l'industrialisation est parvenue à maturité*: Ce groupe de pays comprend les NPI de la première vague, notamment la République de Corée et la province chinoise de Taiwan, qui sont déjà parvenus à une maturité industrielle grâce à une accumulation rapide de capital et à une croissance de l'emploi, de la productivité et de la production industriels ainsi que des articles manufacturés. La part de la production industrielle dans le PIB de ces pays est encore élevée par rapport à celle des pays avancés, mais la croissance de l'industrie a commencé à ralentir.

- *Les pays qui s'industrialisent rapidement:* Il s'agit des pays où la part des articles manufacturés dans le total de la production, de l'emploi et des exportations augmente en raison d'un processus dynamique d'investissement et de perfectionnement privilégiant les produits de moyenne technologie par rapport aux activités exploitant les ressources naturelles et à forte intensité de main-d'œuvre. Dans ce groupe figurent les NPI de la seconde vague et, dans une moindre mesure, la Chine et peut-être l'Inde.
- *Les pays dont l'industrialisation est déséquilibrée:* Il s'agit de pays qui ont diminué leur dépendance à l'égard des exportations de produits de base en participant à des chaînes internationales de production dans lesquelles ils sont fortement tributaires de produits et d'équipements importés. Toutefois, globalement, l'investissement, la valeur ajoutée et la productivité n'augmentent pas de manière satisfaisante dans ces pays.
- *Les pays qui se désindustrialisent:* Il s'agit de la plupart des pays d'Amérique latine, qui ont atteint un certain degré d'industrialisation, mais qui n'ont pas été capables d'entretenir un processus dynamique de changements structurels grâce à une accumulation et à une croissance rapides. Dans le cadre d'une libéralisation rapide, on a souvent constaté une diminution de l'emploi et de la production dans le secteur manufacturier et une régression vers des activités à plus faible intensité technologique. Dans certains pays, notamment au Chili, la désindustrialisation a été moins destructive en raison d'une forte augmentation des investissements, qui a accéléré la croissance fondée sur l'exploitation de ressources naturelles, même si ce processus semble avoir atteint ses limites.

Les pays classés parmi l'un de ces groupes peuvent aussi avoir des caractéristiques communes avec des pays appartenant à un autre groupe. Par exemple, la Chine et la Malaisie ont toutes deux accru leurs exportations d'articles manufacturés beaucoup plus vite que leur valeur ajoutée en participant à des réseaux internationaux de production, mais, contrairement au Mexique, leurs résultats en matière d'investissement et de croissance sont remarquables. Il existe aussi des pays qui se trouvent à la frontière entre les pays qui s'industrialisent rapidement et ceux qui se désindustrialisent: la Turquie, par exemple, est plus proche du premier groupe tandis que la Colombie l'est davantage du dernier.

Révision du consensus de Washington: théorie et pratique

L'Amérique latine et l'Asie de l'Est ont suivi des chemins divergents en matière de développement pendant les deux dernières décennies. Il convient de noter que tous les pays latino-américains se situent dans les groupes où l'industrialisation, les changements structurels et la hausse de la productivité ne sont pas assez dynamiques tandis que la plupart des grands pays d'Asie de l'Est sont à divers stades d'une industrialisation réussie. À quelques exceptions près, les pays latino-américains ont été incapables de lever les obstacles structurels à une accumulation et à une croissance rapides et soutenues.

Pour comprendre les trajectoires différentes de tous ces pays, il faut sans doute tenir compte de leur situation et de leur histoire propres. Toutefois, les choix institutionnels et politiques ont aussi compté, en particulier dans les pays où, comme en Amérique latine, il y a eu de fortes ruptures dues à une réorientation rapide de la stratégie de développement, qui s'est tournée vers l'extérieur après avoir privilégié le marché intérieur.

Cette nouvelle stratégie peut se targuer d'avoir obtenu certains résultats en Amérique latine. L'inflation a été jugulée et un degré acceptable de discipline monétaire et budgétaire a été mis en place dans la région. Toutefois, les résultats sont décevants sur les plans de la croissance, de l'emploi et de la réduction de la pauvreté. L'expérience ne confirme pas la logique sous-jacente de cette nouvelle approche, selon laquelle une stratégie de substitution des importations peut être remplacée de manière efficace par une stratégie fondée sur le jeu du marché et tournée vers l'extérieur simplement en jugulant l'inflation, en réduisant l'ampleur du secteur public et en ouvrant les marchés au commerce extérieur et aux capitaux étrangers.

Ces résultats décevants ont été expliqués par des lacunes dans les réformes initiales, par le dérapage des politiques et par l'incapacité d'adopter des «réformes de seconde génération»; c'est-à-dire par des omissions plutôt que par des actes. Toutefois, en négligeant des données macroéconomiques fondamentales plus traditionnelles telles que la demande globale, les taux d'intérêt réels et les taux de change réels, les politiques et les réformes institutionnelles visant à éliminer les distorsions provenant de l'État ont elles-mêmes assombri les perspectives de croissance à long terme. Ces nouvelles orientations ne sont pas parvenues à produire un environnement macroéconomique permettant aux investisseurs et aux entreprises d'encourager et de soutenir la création, le développement et l'amélioration des capacités productives tandis qu'elles exposaient l'économie à la concurrence

mondiale. En d'autres termes, les réformes n'ont pas réussi car la variable «créatrice» du processus de «destruction créatrice» décrit par Shumpeter n'a pu entraîner une transformation réelle de la structure productive sous l'effet d'une hausse de l'investissement et des mutations technologiques.

- Si les politiques de stabilisation fondées sur le taux de change ont réussi à réduire l'inflation grâce aux entrées de capitaux, l'appréciation de la monnaie et les fluctuations des taux de change qui en ont découlé conjuguées à la hausse des taux d'intérêt nécessaire pour attirer les capitaux étrangers, ont fait que les conditions monétaires en Amérique latine dans les années 90 étaient trop contraignantes et instables pour fournir une bonne base à l'accumulation de capital. Le recours à un indicateur combinant le taux de change réel et le taux d'intérêt réel montre que les conditions monétaires étaient beaucoup plus contraignantes en Amérique latine qu'en Asie de l'Est pendant les années 90, après avoir été comparables dans les années 60 et 70.
- La libéralisation du commerce et du secteur financier, conjuguée à l'augmentation initiale de la demande et du taux de croissance résultant d'une désinflation rapide, a entraîné une dégradation de la balance extérieure et la dette a recommencé à croître, les pays n'ayant plus la capacité d'en assurer le service. De ce fait et en raison aussi des entrées accrues d'IED, les paiements au titre des services factoriels sont devenus un poste de plus en plus important de la balance des comptes courants, d'où la nécessité d'une dose importante de déflation pour ajuster les comptes extérieurs. Dans l'ensemble, les entrées d'IED ont contribué à l'instabilité financière en augmentant les dettes extérieures sans créer la capacité d'en assurer le service.
- La situation budgétaire s'est elle aussi détériorée car les intérêts à verser ont augmenté au sein des dépenses publiques avec l'émission de nouveaux titres de dette à des taux plus élevés. Cela a réduit les possibilités de procéder à un ajustement budgétaire sans affaiblir l'activité économique et diminuer le produit de l'impôt, et a fait gonfler les déficits à financer.
- La libéralisation du compte de capital et les flux de capitaux ont gravement perturbé les mécanismes d'ajustement du budget et de la balance des paiements. Les entrées excessives ont rendu les

mécanismes d'ajustement inopérants alors que les sorties excessives ont entraîné une surdose de déflation.

- Les divergences des politiques menées dans les domaines macroéconomique, commercial et financier et en matière d'IED ont influé sur les changements structurels. Les efforts déployés pour créer des secteurs de haute technologie comparables à ceux des pays avancés ont été mis à mal alors que, dans le même temps, la faible productivité enregistrée dans les secteurs à plus forte intensité de main-d'œuvre a exposé les pays concernés à une concurrence accrue de la part des pays à faibles salaires. Prise entre le marteau et l'enclume, l'Amérique latine s'est désindustrialisée dans un contexte de compression des effectifs et de croissance atone.

Ainsi, si les nouvelles orientations ont réussi à éliminer l'ancien système économique, elles ne sont pas parvenues à le remplacer par un système florissant. Ce qui est encore plus inquiétant pour l'avenir est la perte d'autonomie dans le choix des politiques microéconomiques et macroéconomiques et la réduction de la marge de manœuvre politique. Pour repenser les orientations, il faut procéder à une évaluation objective du bilan économique des deux dernières décennies et de l'expérience des pays qui ont le mieux réussi à s'industrialiser et à se développer. Il faut aussi se garder des généralisations pour s'adapter à la diversité des situations et des difficultés des pays en développement.

Certes, il est très important que les pays atteignent leur taux de croissance potentiel, mais il faudra aussi prendre toute une série de mesures stratégiques visant à accélérer l'investissement et le perfectionnement. D'où la nécessité d'adopter des politiques dynamiques - en particulier dans des domaines tels que l'appui industriel, le progrès technologique et l'infrastructure publique - qui devront toutes être adaptées à la situation particulière des pays concernés.

Dans de nombreux cas, pour atténuer les contraintes liées à la balance des paiements, il faudra réduire la dépendance à l'égard des capitaux étrangers et promouvoir des liens plus forts entre l'investissement et l'exportation. Il faut pour cela mener une action plus volontariste dans le domaine du commerce et de l'investissement, qui devra tenir compte des réalités du système commercial actuel. Les attentes concernant les effets positifs que peuvent avoir les IED dans le contexte actuel doivent être plus réalistes. Il faut trouver des moyens d'améliorer la contribution des IED à la technologie, à la productivité et aux exportations, ce qui passe par un réexamen de la politique

suivie en matière d'IED, sur la base des enseignements tirés des meilleurs exemples de réussite.

Toute sortie viable du cercle vicieux caractérisé par des taux d'investissement et de croissance faibles et instables, des taux d'intérêt élevés et un endettement croissant exige probablement l'adoption de mesures visant directement à réduire le fardeau du service de la dette.

À tout le moins, après le retrait des dernières obligations Brady, il est urgent d'adopter de nouvelles stratégies concernant l'encours de la dette, notamment de renégocier les taux d'intérêt à des niveaux plus conformes au rendement réel que peuvent procurer les investissements et de réduire la dette intérieure et extérieure à des niveaux qui ne compromettent pas les objectifs d'une croissance rapide et durable et d'une réduction de la pauvreté conforme aux engagements pris au niveau international.

[Insérer signature électronique]

Rubens Ricupero
Secrétaire général de la CNUCED
